

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

ACTIVITÉ RELATIVE AUX SERVICES DE GARDE D'ENFANTS

(Rapport annuel 2005 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.04)

2^e session, 38^e législature
55 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics

Activité relative aux services de garde d'enfants (Rapport annuel 2005 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.04)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. additionnelle: Child care activity (Section 3.04, 2005 Annual report of the Auditor General of Ontario)

Également disponible sur l'Internet.

ISBN 1-4249-2374-3

1. Garde des enfants—Ontario—Évaluation. 2. Ontario. Ministère des services à l'enfance et à la jeunesse—Évaluation. I. Titre. II. Titre: Child care activity (Section 3.04, 2005 Annual report of the Auditor General of Ontario)

HQ778.7 C33 O56 2006

353.536'09713

C2006-964020-3F

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

2008-03924/

L'honorable Michael A. Brown
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le Président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Norm. Sterling".

Norman Sterling

Queen's Park
Novembre 2006



**COMPOSITION DU
COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS**

2^e Session, 38^e Législature

NORMAN STERLING
Président

ERNIE HARDEMAN
Vice-président

LISA MACLEOD

SHELLEY MARTEL

DEBORAH MATTHEWS

BILL MAURO

JOHN MILLOY

RICHARD PATTEN

DAVID ZIMMER

Katch Koch
Greffier du comité

Elaine Campbell
Recherchiste

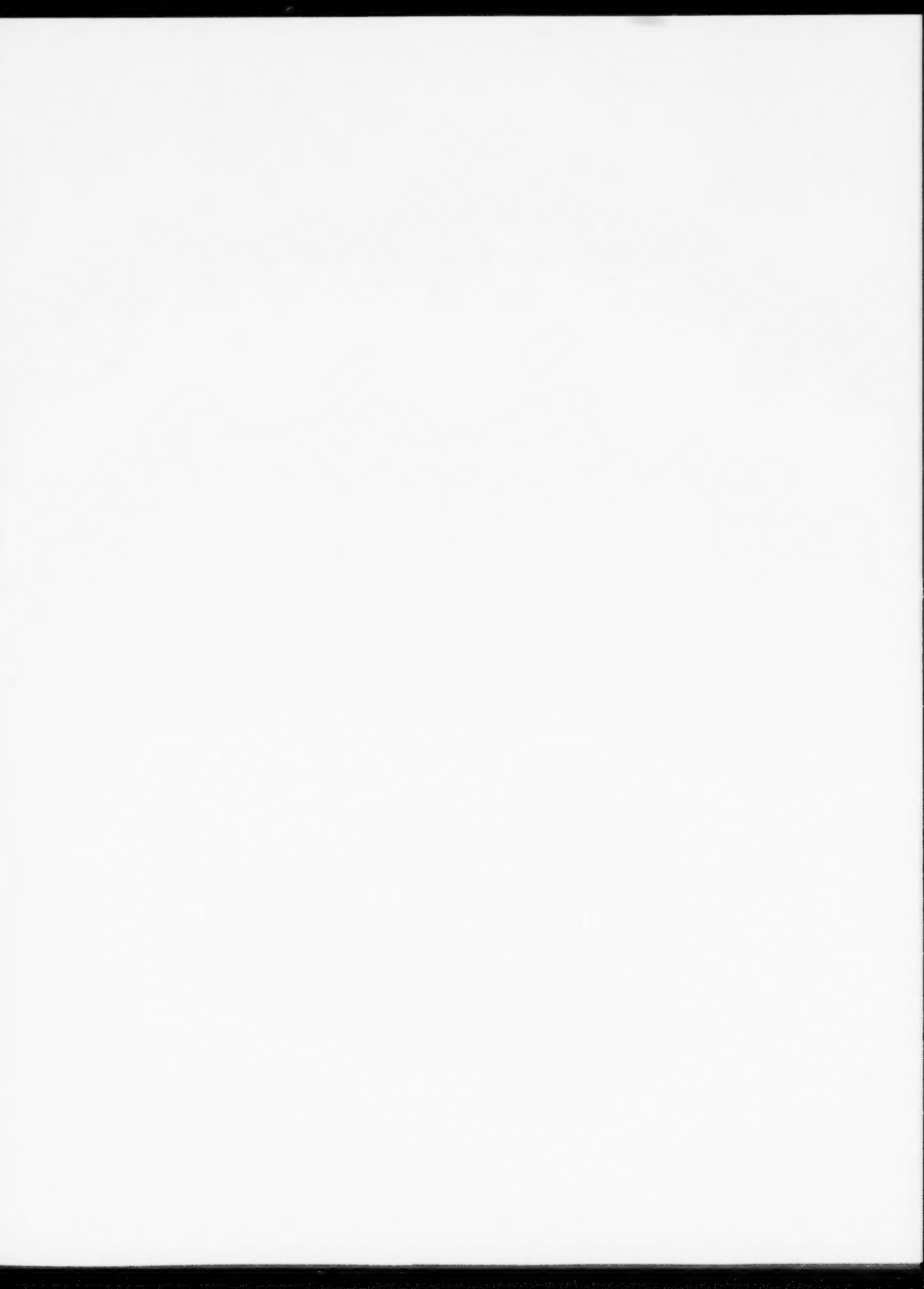


TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	1
Remerciements	1
1. OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION ET PRINCIPALES CONSTATATIONS	1
2. DEMANDE D'UNE RÉPONSE DU MINISTÈRE PAR LE COMITÉ	2
2.1 Recommandations du Comité	2
3. SURVOL	4
3.1 Ententes fédérales-provinciales	5
3.2 Meilleur départ	5
3.3 Nouvelles places	6
Financement	6
Places dans les écoles	7
3.4 Comités de spécialistes	7
4. QUALITÉ DES PROGRAMMES	8
4.1 Élaboration de programme	8
4.2 Orientation donnée au personnel de garderie	8
4.3 Formation et qualifications du personnel de garderie	9
4.4 Délivrance de permis et inspections	10
4.5 Incidents graves	12
5. FINANCEMENT	13
5.1 Places subventionnées	13
5.2 Listes d'attente	14
5.3 Subventions salariales	16
5.3.1 Affectation des fonds	16
5.3.2 Surveillance du financement des subventions	16
5.4 Présentation et approbation des budgets	18
5.5 Rapports trimestriels	19
5.6 Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes	20
6. SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA GESTION	21
NOTES	23



PRÉAMBULE

Le Comité permanent des comptes publics a tenu, le 30 mars 2006, des audiences sur la vérification de l'activité relative à la garde d'enfants du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (le « Ministère ») effectuée par le vérificateur général (le « vérificateur ») en 2005 (section 3.04 du *Rapport annuel de 2005*). Le Comité a souscrit aux constatations et aux recommandations du vérificateur.

Le présent rapport expose les constatations et les recommandations du Comité. Les données de base sur les sections du rapport de vérification original sont suivies d'un survol des principales constatations tirées à la suite des audiences et, s'il y a lieu, de nouvelles recommandations. Pour obtenir une transcription intégrale des audiences, il faut consulter le Journal des débats (*Hansard*).

Remerciements

Le Comité adresse ses remerciements aux fonctionnaires du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse qui ont pris part aux audiences. Le Comité remercie également le Bureau du vérificateur général, le greffier du Comité et le personnel des services de renseignements et de recherches de la bibliothèque de l'Assemblée législative pour l'assistance qu'ils lui ont prêtée durant les audiences et les délibérations sur la rédaction du rapport.

1. OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION ET PRINCIPALES CONSTATATIONS

La vérification avait pour objectifs de déterminer si les politiques et les procédures du Ministère permettaient d'assurer :

- que des services de garde d'enfants de qualité sont dispensés conformément aux exigences législatives et à l'objectif du Ministère qui vise à favoriser l'apprentissage et de développement des jeunes enfants;
- que les paiements de transfert aux gestionnaires des services municipaux fusionnés (GSMF) étaient raisonnables et faisaient l'objet d'un contrôle suffisant.

Les examens ont été effectués à la direction générale du Ministère, dans trois de ses neuf bureaux régionaux, auprès des GSMF et dans les garderies. Les services de deux spécialistes universitaires des services de garde d'enfants ont aussi été retenus pour aider à évaluer les opérations de l'activité relative aux services de garde. La vérification a été terminée en avril 2005¹.

Le vérificateur a conclu que le Ministère devait définir plus précisément les objectifs du programme, les communiquer plus efficacement aux garderies et surveiller puis évaluer systématiquement leur mise en œuvre. Plus précisément, le vérificateur a fait observer ce qui suit :

- l'Ontario n'a pas encore élaboré de lignes directrices adéquates sur les programmes pour aider les garderies à dispenser des programmes uniformes et complets de développement de la petite enfance;
- la *Loi sur les garderies* et les documents d'information élaborés par le Ministère fournissent peu de directives précises aux personnes qui assurent des services de garde d'enfants. Les directives fournies donnent lieu à une large interprétation et ne tiennent souvent pas compte des mises à jour essentielles;
- les outils servant à évaluer la prestation des programmes requièrent du personnel qu'il fasse preuve d'un degré élevé de discernement et d'interprétation. Nombre des employés du Ministère responsables de l'agrément et de la surveillance des programmes dispensés n'ont pas de formation dans le domaine de l'éducation de la petite enfance (EPE) ni d'expérience équivalente;
- les listes de contrôle relatives à l'agrément qu'utilise le Ministère durant ses inspections annuelles des installations de garde d'enfants portaient sur les questions de santé et de sécurité, mais ne permettaient pas d'évaluer adéquatement la qualité des soins ou les possibilités de développement offertes;
- les iniquités de financement ont donné lieu à des salaires relativement bas dans certains centres, à des difficultés de recrutement et de conservation du personnel ainsi qu'à un roulement élevé des travailleurs en garderie.

Le vérificateur a également conclu que les politiques et les procédures du Ministère ne permettaient pas d'assurer que les paiements de transfert aux GSMF étaient raisonnables et qu'ils faisaient l'objet d'un contrôle suffisant. Nombre des questions de financement soulevées par le vérificateur, comme celle de l'adéquation entre le financement et les besoins ou celle de la vérification de l'admissibilité aux places subventionnées dans les garderies, l'avaient déjà été dans de précédentes vérifications de ce programme².

2. DEMANDE D'UNE RÉPONSE DU MINISTÈRE PAR LE COMITÉ

Le Comité demande à ce que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse fournisse au greffier du Comité une réponse écrite, dans les 120 jours civils du dépôt du présent rapport auprès du président de l'Assemblée législative, à moins d'indication différente dans une recommandation, comme dans le cas des recommandations 2, 3 et 8.

2.1 Recommandations du Comité

1. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse repère les places de garderie qui ne font pas partie du système scolaire afin de garantir la stabilité de leur nombre et de veiller à ce que les nouvelles places créées dans le réseau scolaire ne donnent pas lieu à une diminution du nombre de places dans les garderies non scolaires.

2. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse fasse rapport au Comité sur la façon dont le comité de spécialistes (ou groupe d'étude) sur un cadre d'apprentissage des jeunes enfants répond aux recommandations du vérificateur concernant un programme-cadre de services de garde et au besoin de lignes directrices plus utiles et détaillées en vue d'aider le personnel de garderie à fournir des possibilités d'apprentissage développemental ainsi que sur ce que le Ministère a l'intention de faire à cet égard.

3. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse fasse rapport au Comité sur ce que le comité de spécialistes (ou groupe d'étude) sur la qualité et les ressources humaines déclare, dans son rapport, au sujet des qualifications et de l'expérience de travail des superviseurs d'éducation de la petite enfance (EPE), du degré d'instruction minimum du personnel en garderie ne possédant pas de qualifications en EPE ou d'expérience équivalente, des possibilités continues de perfectionnement professionnel et des salaires des éducateurs de la petite enfance ainsi que sur ce que le Ministère prévoit de faire à cet égard.

Le Comité demande que le Ministère fournisse au greffier du Comité une réponse écrite aux recommandations 2 et 3 d'ici le 1^{er} mars 2007.

4. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse présente au Comité une mise à jour sur la création d'un ordre des éducateurs de la petite enfance et sur l'élaboration d'un mandat pour cette entité.

5. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse présente au Comité un rapport d'étape sur l'élaboration de son modèle provincial de détermination de l'admissibilité aux places subventionnées fondée sur le revenu et qu'il lui précise l'incidence éventuelle que la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) du gouvernement fédéral aura sur le modèle choisi.

6. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse rende compte au Comité des progrès qu'il a faits, avec les municipalités, dans l'obtention de données sur les listes d'attente à la fois pour le nombre total de places et pour les places subventionnées. On demande aussi au Ministère de faire rapport sur la façon dont l'implantation d'un modèle provincial uniforme fondé sur le revenu influera sur ces efforts et sur la question de la disponibilité des places par rapport à l'admissibilité à ces places.

7. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse rende compte au Comité des éventuelles recommandations que le comité de spécialistes (ou groupe d'étude) sur la qualité et les ressources humaines a faites pour simplifier le régime de subventions salariales en sorte que le financement versé soit fondé sur les besoins évalués plutôt que sur l'historique des

affectations ainsi que pour mettre en œuvre une surveillance adéquate, en particulier en regard des nouvelles affectations de fonds.

8. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse fournisse au Comité un rapport d'étape sur la mise à jour du système d'information sur la gestion utilisé par les GSMF. Le Comité demande à ce que le Ministère fournisse au greffier du Comité une réponse écrite à cette recommandation dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

3. SURVOL

L'activité relative aux services de garde d'enfants du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse est administrée en vertu de la *Loi sur les garderies*. Le Ministère élabore des politiques et procédures pour les programmes agréés de garde d'enfants, lesquels comprennent à la fois les services de garde d'enfants en milieu familial et les garderies.

Les principales responsabilités liées à l'activité comprennent ce qui suit : agréer et surveiller les exploitants de services de garde qui accueillent plus de cinq enfants; subventionner les frais de garde des enfants dont les parents sont dans le besoin — l'âge de ces enfants peut aller jusqu'à 12 ans —, soit directement au moyen de places subventionnées, soit indirectement au moyen de subventions salariales aux prestataires de services de garde d'enfants; octroyer des fonds aux centres de ressources communautaires. L'accès aux places subventionnées est limité par leur disponibilité, laquelle est fonction du financement disponible.

Au moment des audiences, le personnel du Ministère indiquait que le réseau de services de garde d'enfants avait une capacité d'accueil d'environ 230 000 places. (Voir le tableau en page 6 pour de plus amples détails.) Quelque 130 000 à 134 000 enfants âgés de 0 à 6 ans font partie de ce réseau³.

Les programmes agréés de garde d'enfants sont offerts par l'entremise des municipalités. Les 47 gestionnaires des services municipaux fusionnés (GSMF) de la province ainsi que les conseils d'administration de district des services sociaux (CADSS) sont des partenaires clés dans la prestation de services de garde d'enfants. Le financement de ces services se fait généralement à coût partagé et en vertu d'ententes négociées avec chaque gestionnaire. La province finance 80 % des services prescrits. Les frais d'administration sont partagés à parts égales. Dans les collectivités qui ne sont pas organisées à ce chapitre, la province supporte l'intégralité des coûts.

En 2004-2005, les dépenses du Ministère en matière de garde d'enfants se sont élevées à 575,4 millions de dollars. Plus des deux tiers de cette somme, soit 409 millions de dollars, ont été affectés aux subventions salariales et de frais de garde. Une autre partie, soit 58,2 millions de dollars, est allée aux dépenses financées en vertu du Cadre multilatéral (voir ci-dessous), une entente conclue en mars 2003 par les gouvernements fédéral et provinciaux⁴.

3.1 Ententes fédérales-provinciales

Le 13 mars 2003, les ministres des Services sociaux des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont publié le *Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants*. En vertu de cette entente, les programmes d'apprentissage et de garde d'enfants de moins de six ans sous réglementation territoriale et provinciale devaient recevoir 900 millions de dollars en crédits fédéraux au cours des cinq prochaines années. Les fonds ont commencé à être investis en novembre 2003, dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. La majeure partie des crédits devait être affectée au cours des trois dernières années de l'entente. L'argent pourrait être investi dans des programmes réalisés dans des établissements divers (comme les garderies et les services de garde en milieu familial) et servir à financer des dépenses telles que des budgets d'immobilisations et d'exploitation, des subventions pour les places en garderie et des subventions salariales⁵.

Dans le budget fédéral de février 2005, on trouvait un engagement à investir, sur cinq ans, plus de 5 milliards de dollars « afin d'établir et d'améliorer des programmes développementaux de grande qualité pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, en collaboration avec les provinces et les territoires. » Les gouvernements fédéral et ontarien ont annoncé la conclusion d'une entente de principe concernant la garde d'enfants d'ici le 6 mai 2005⁶.

Le 25 novembre 2005, le ministre fédéral du Développement social et le ministre ontarien des Services à l'enfance et à la jeunesse ont signé un accord de financement pluriannuel sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. L'Ontario devait recevoir environ 1,9 milliard de dollars sur cinq ans⁷.

Fin février 2006, le nouveau gouvernement fédéral conservateur a formellement avisé la province qu'il mettrait fin à l'entente de novembre 2005 en 2007-2008. En 2006-2007, l'Ontario recevra un dernier paiement de transfert ponctuel de 254 millions de dollars. Le budget 2006 de l'Ontario annonçait que cet argent serait réparti sur quatre ans et permettrait d'affecter 63,5 millions de dollars par an pour financer la mise en œuvre de la stratégie Meilleur départ (voir ci-dessous) et stabiliser le réseau⁸.

3.2 Meilleur départ⁹

Lancée en novembre 2004 par la province, la stratégie Meilleur départ devrait prendre dix ans pour être pleinement mise en œuvre. Elle a pour but d'aider un plus grand nombre d'enfants à se préparer à l'apprentissage et à parvenir au succès avant d'atteindre la première année scolaire. Au moment des audiences, le Ministère procédait à l'implantation de Meilleur départ dans trois collectivités pilotes : le district de Timiskaming, Hamilton et la région de Lambton-Chatham-Kent¹⁰.

L'objectif de Meilleur départ est d'accroître l'accès aux services et aux mesures et mécanismes de soutien, d'intégrer dans un système harmonieux les programmes préscolaires, de prématernelle, de maternelle, de garde d'enfants, de santé

publique et de formation au rôle de parent, ainsi que de renforcer le dépistage précoce et continu. Dans la stratégie Meilleur départ, les nouvelles écoles élémentaires et celles qui existent déjà « sont le premier choix pour l'expansion des places de garde »¹¹.

Peu avant les audiences, le ministre envoyait aux municipalités une lettre faisant état de la direction que le gouvernement allait prendre quant à la mise en œuvre de Meilleur départ dans l'actuelle conjoncture de financement. Le ministre prévoyait de tenir une séance d'information avec les municipalités dans un proche avenir¹².

3.3 Nouvelles places

La province et ses partenaires municipaux ont créé plus de 4 000 nouvelles places subventionnées en garderie en 2004-2005. Les fonctionnaires municipaux ont indiqué que l'apport fédéral issu du budget de 2005 engendrerait la création d'environ 8 500 nouvelles places de garderie d'ici la fin mars 2006. On s'attendait à ce que ce nombre augmente pour passer à quelque 14 000 places d'ici septembre 2006. Nombre des places sont créées en milieu scolaire, conformément aux objectifs de Meilleur départ¹³.

Financement

La première priorité du gouvernement est de maintenir et de garantir les places que les municipalités ont créées. La province combinera le transfert ponctuel de 254 millions de dollars au financement issu de l'entente du *Cadre multilatéral de 2003*. Il en résultera une somme disponible de 122,5 millions de dollars pour Meilleur départ en 2006-2007, somme qui gonflera pour passer à 142,5 millions de dollars en 2007-2008¹⁴.

Immobilisations

Alors que la modification de certains services de garde n'exigera que des rénovations mineures, les fonds alloués pour 2005-2006 comprenaient une provision pour dépenses d'immobilisation importantes en vue de construire de nouvelles garderies ou d'entreprendre des rénovations majeures. Seuls les services de garde nouveaux et existants étaient admissibles à l'obtention de ces crédits. Bien que les coûts de construction associés à la création d'une nouvelle place en garderie varient grandement d'une région à l'autre de la province, le Ministère a établi le coût moyen de création d'une place à 15 000 \$. En vertu de la stratégie Meilleur départ, les fonds utilisés la première année pour financer une expansion des immobilisations deviendront des crédits d'exploitation l'année suivante¹⁵.

Exploitation

Les crédits alloués à l'exploitation en 2005-2006 pouvaient être utilisés à des fins telles que l'achat de matériel, le recrutement d'enseignants ressources et l'évaluation de l'admissibilité aux places subventionnées ainsi qu'aux subventions salariales et de frais de garde¹⁶.

Places dans les écoles

En réponse aux préoccupations concernant la préférence accordée aux places dans les écoles en vertu de la stratégie Meilleur départ, le personnel du Ministère a reconnu que les exploitants d'un service de garde en dehors du système scolaire feraient face à des défis. Dans le même temps, les fonctionnaires du Ministère ont rappelé aux membres du Comité que la décision de savoir qui exploiterait les nouvelles places de garderie serait une décision locale, même si le Ministère fixe des lignes directrices visant la prestation de services de garde et les attentes à cet égard¹⁷.

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse est en discussion permanente avec le ministère de l'Éducation au sujet du règlement des situations dans lesquelles une augmentation de l'effectif scolaire pourrait menacer le maintien d'une garderie sur place. Dans la vague actuelle d'expansion du nombre de services de garde, l'une des étapes à franchir est l'inclusion d'une clause d'inamovibilité (c.-à-d., de droit au maintien dans les lieux) dans les baux signés avec les commissions et conseils scolaires. Des discussions continuent d'avoir lieu au cas par cas¹⁸.

3.4 Comités de spécialistes (ou groupes d'étude)

En mars 2005, le gouvernement provincial a annoncé la mise sur pied de trois groupes d'étude sur l'apprentissage précoce. Ces trois comités rendraient compte de leurs constatations au cours des deux années suivantes. Il s'agit des comités suivants :

- le comité de spécialistes sur le bilan à l'âge de 18 mois;
- le comité de spécialistes sur un programme d'apprentissage de la petite enfance;
- le comité de spécialistes sur la qualité et les ressources humaines¹⁹.

Informations supplémentaires

À la suite des audiences, le Comité a reçu des données sur les garderies et les services de garde en milieu familial agréés en date des 31 mars 2003, 2004 et 2005.

DATE	GARDERIES		SERVICES DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL	
	N ^{bre}	Capacité	N ^{bre}	Inscriptions
Au 31 mars 2003	3 768	183 423	137	18 553
Au 31 mars 2004	3 874	187 131	140	19 838
Au 31 mars 2005	3 948	193 738	141	19 392
Au 31 mars 2006	4 175	210 127	144	19 748

Sources : Note de service du sous-ministre, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario, de Toronto au greffier du Comité permanent des comptes publics, datée du 28 avril 2006 et courriel du personnel

des services des questions stratégiques et d'analyse des médias, Direction des communications et de la commercialisation, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario, de Toronto, au chercheur du Comité permanent des comptes publics, daté du 2 octobre 2006.

Au 19 juin 2006, près de 15 000 nouvelles places de garderie étaient attendues pour septembre 2006. Environ 60 % de ces places devaient être établies dans les écoles. Des nombres plus définitifs devraient être disponibles à l'automne²⁰.

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

- 1. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse repère les places de garderie qui ne font pas partie du système scolaire afin de garantir la stabilité de leur nombre et de veiller à ce que les nouvelles places créées dans le réseau scolaire ne donnent pas lieu à une diminution du nombre de places dans les garderies non scolaires.**

OBSERVATIONS TIRÉES DE LA VÉRIFICATION ET RECOMMANDATIONS

4. QUALITÉ DES PROGRAMMES

4.1 Élaboration de programme

Les recherches réalisées depuis les années 1960 ont démontré l'importance d'accéder à des programmes systématiques favorisant le développement de tous les aspects, de manière que les jeunes enfants puissent accomplir des progrès constants et atteindre les cibles développementales appropriées en préparation de la scolarité et de leur apprentissage formel. Cependant, le personnel chargé de la vérification a trouvé très peu d'orientation sur les programmes et aucune exigence particulière concernant un programme-cadre permettant de promouvoir un développement uniforme et complet de l'enfant dans les services de garde. On a cité un rapport (paru en 2004) de l'Organisation de coopération de développement économiques (OCDE) qui concluait que la plupart des provinces canadiennes n'avaient pas les programmes-cadres nécessaires pour soutenir des programmes de qualité ou le genre d'expériences qui amélioreraient le développement de l'enfant²¹.

4.2 Orientation donnée au personnel de garderie

À l'examen de la *Loi sur les garderies* et de son règlement, du *Day Nurseries Manual* et des directives et lignes directrices internes du Ministère, on s'aperçoit que ces documents donnaient une orientation sur un certain nombre de questions structurelles et opérationnelles. Dans bien d'autres aspects, l'information fournie commandait un degré élevé de jugement individuel et ne facilitait pas la mise en œuvre d'un programme cadrant avec la philosophie et les buts du Ministère. Le personnel de vérification a également noté que le *Day Nurseries Manual* ainsi que

les directives et lignes directrices internes n'avaient pas été mis à jour depuis 2000.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère élabore un programme-cadre de services de garde d'enfants et fournisse une orientation plus détaillée et utile pour aider le personnel de garderie à fournir, de façon uniforme, des possibilités de développement de qualité élevée²².

Audiences du Comité

Le comité de spécialistes sur un cadre d'apprentissage des jeunes enfants a reçu pour mandat d'élaborer un cadre favorisant une transition harmonieuse entre l'apprentissage précoce et l'éducation formelle, en faisant le lien entre l'apprentissage préscolaire et les programmes de prématernelle et de maternelle. Le rapport du comité est attendu pour l'automne 2006.²³

Informations supplémentaires

Les membres du comité de spécialistes sur un cadre d'apprentissage des jeunes enfants représentent le corps enseignant, le milieu universitaire, le ministère de l'Éducation et les services de garde d'enfants ainsi que les organisations francophones et des Premières nations²⁴.

Le Comité a également appris que le Ministère prévoyait de recevoir le rapport du comité de spécialistes fin décembre 2006 ou en janvier 2007.²⁵

4.3 Formation et qualifications du personnel de garderie

Les superviseurs de services de garde et au moins un travailleur en garderie par groupe d'âges doivent posséder des qualifications reconnues en éducation de la petite enfance (EPE) ou une scolarité équivalente. Un superviseur doit aussi compter deux années d'expérience de travail dans un service de garde. Les directeurs régionaux sont tenus d'évaluer et d'approuver par écrit les qualifications d'un superviseur. Une copie de la lettre est versée au dossier d'agrément de chaque service de garde. Un examen de ces dossiers a révélé qu'environ 10 % d'entre eux ne contenaient pas cette lettre. À la différence de certains territoires sous compétence provinciale, le Ministère n'a pas fixé d'exigences minimales en matière de possibilités de formation et de perfectionnement offertes au personnel dans chaque service de garde. Il est également ressorti de la vérification que des iniquités de financement avaient donné lieu à des salaires comparativement bas dans certaines garderies, à un taux de roulement élevé du personnel ainsi qu'à des difficultés de recrutement et de conservation des travailleurs.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère évalue et approuve les qualifications préalables requises en EPE et l'expérience de travail de tous les superviseurs de services de garde et qu'il documente cela comme il se doit. Il faudrait envisager l'opportunité d'établir des exigences minimales en matière de formation et(ou) d'expérience de travail pour les autres employés de garderie qui ne possèdent pas de formation en EPE ou de qualifications équivalentes. Le

vérificateur a également recommandé que des directives sur le perfectionnement professionnel continu du personnel de garderie soient produites²⁶.

Audiences du Comité

En décembre 2005, les bureaux régionaux ont reçu la directive de passer en revue les dossiers relatifs aux services de garde afin de vérifier si les documents appropriés au sujet des qualifications en EPE et de l'expérience des superviseurs de garderie étaient bien à jour et versés au dossier.

Le comité de spécialistes sur la qualité et les ressources humaines s'intéresse aux liens qu'il y a entre un personnel qualifié, la prestation de programmes de qualité et de meilleurs résultats pour les enfants. Il se penche sur des questions clés telles que les qualifications du personnel, les normes de perfectionnement professionnel, le recrutement et la conservation des employés, la rémunération et la formation. Un rapport est attendu pour l'automne 2006.

Le travail se poursuit quant à la création d'un ordre des éducateurs de la petite enfance. Cette nouvelle entité aura pour responsabilité de fixer les qualifications à posséder et les normes à respecter chez les professionnels de l'EPE ainsi que de fixer des exigences en matière de perfectionnement professionnel²⁷. Le Ministère a terminé une première série de consultations et élabore actuellement le mandat principal de cet ordre. On s'est engagé à se doter d'un tel collège de professionnels (ou d'une partie de celui-ci) pendant le mandat actuel du gouvernement²⁸.

Informations supplémentaires

Les membres du comité de spécialistes sur la qualité et les ressources humaines représentent divers milieux, dont les garderies et services de garde, les conseils et commissions scolaires (de langue anglaise et française), le milieu universitaire, les ressources humaines et les organismes et programmes de services aux enfants²⁹.

Le Comité a également appris que le Ministère prévoyait de recevoir le rapport du comité de spécialistes fin décembre 2006 ou en janvier 2007³⁰.

4.4 Délivrance de permis et inspections

En vertu de la *Loi sur les garderies*, toutes les garderies et tous les services de garde d'enfants en milieu familial comptant plus de cinq enfants âgés de moins de 10 ans doivent être agréés. Les permis sont délivrés avant l'ouverture du service de garde et tous les ans au cours des années suivantes. Avant qu'un permis ne soit délivré ou renouvelé, on procède à une inspection formelle qui comprend la visite des lieux et la vérification par rapport à une liste de contrôle. À l'examen de la procédure de délivrance de permis et des listes de vérification utilisées, on a remarqué que la procédure actuelle ne permettait pas d'évaluer efficacement la qualité des services fournis.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère fasse en sorte que la date des inspections annuelles soit moins prévisible. La nature et la portée du travail

effectué lors des inspections annuelles devraient être suffisantes pour permettre d'évaluer la qualité des services et devraient être adéquatement documentées. Le vérificateur a également recommandé que l'on s'assure que ces inspections annuelles soient réalisées par un personnel qualifié possédant soit un diplôme en EPE, soit des qualifications et une expérience équivalentes³¹.

Audiences du Comité

Le Ministère procède actuellement à la mise à jour des manuels et de la liste de vérification utilisés pour l'agrément afin de tenir compte des plus récentes exigences en matière de conformité et de documentation. La nouvelle liste de vérification confirmera, par exemple, une liste des membres du personnel, les groupes d'âge des enfants confiés aux membres du personnel ainsi que les heures que ces derniers passent avec les enfants. On sera ainsi mieux en mesure de vérifier que les ratios employés-enfants soient respectés. On prévoit que les mises à jour seront terminées à l'automne. Les inspecteurs d'agrément ou conseillers en programme seront bien au fait des nouvelles exigences.

Aux termes de la *Loi sur les garderies*, le personnel du Ministère est responsable d'inspecter les installations de garde d'enfants pour répondre aux exigences en matière de délivrance de permis. (Le personnel ministériel chargé de l'agrément doit posséder des qualifications de base en EPE ou un diplôme en service social, de même qu'une bonne connaissance des programmes de services aux enfants, du développement d'un enfant en santé, des enfants aux besoins spéciaux et des ressources affectées à cet égard.³²) Pour mieux appuyer la réalisation de ce but, le Ministère a mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner la délivrance des permis et la conformité. Ce groupe procure une tribune structurée aux gestionnaires régionaux des programmes et de la conformité pour leur permettre de planifier et de gérer les exigences des fonctions d'agrément et de conformité. Il leur permet aussi de mieux partager l'information et les pratiques exemplaires ainsi que de déterminer les besoins en formation.

Le Ministère va de l'avant avec l'emploi d'un système d'agrément en ligne qui sera tenu en temps réel. Au moment des audiences, un essai venait d'être réalisé. Lorsqu'il sera entièrement opérationnel, le système améliorera la surveillance et donnera aux conseillers en programme un accès immédiat aux informations les plus récentes lorsqu'ils se rendront sur les lieux d'un service de garde, de même qu'à une documentation améliorée et plus uniforme³³.

Informations supplémentaires

À la suite des audiences, on a fait savoir au Comité que, depuis 2000, le Ministère avait envoyé un avis de demande formel de fermeture d'urgence ou un avis d'intention de révoquer le permis ou de refuser de le renouveler à 14 garderies³⁴.

Recommandations du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

2. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse fasse rapport au Comité sur la façon dont le comité de spécialistes (ou groupe d'étude) sur un cadre d'apprentissage des jeunes enfants répond aux recommandations du vérificateur concernant un programme-cadre de services de garde et au besoin de lignes directrices plus utiles et détaillées en vue d'aider le personnel de garderie à fournir des possibilités d'apprentissage développemental ainsi que sur ce que le Ministère a l'intention de faire à cet égard.

3. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse fasse rapport au Comité sur ce que le comité de spécialistes sur la qualité et les ressources humaines déclare, dans son rapport, au sujet des qualifications et de l'expérience de travail des superviseurs d'éducation de la petite enfance (EPE), du degré d'instruction minimum du personnel en garderie ne possédant pas de qualifications en EPE ou d'expérience équivalente, des possibilités continues de perfectionnement professionnel et des salaires des éducateurs de la petite enfance ainsi que sur ce que le Ministère prévoit de faire à cet égard.

Le Comité demande que le Ministère fournisse au greffier du Comité une réponse écrite aux recommandations 2 et 3 d'ici le 1^{er} mars 2007.

4. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse présente au Comité une mise à jour sur la création d'un ordre des éducateurs de la petite enfance et sur l'élaboration d'un mandat pour cette entité.

4.5 Incidents graves

Tous les fournisseurs de services de garde d'enfants qui sont titulaires d'un permis doivent signaler au Ministère, dans les 24 heures, tout incident grave subi par un enfant. Un rapport de suivi écrit doit être envoyé au Ministère, qui l'examinera dans les sept jours ouvrables qui suivent. Un examen des dossiers conservés dans certains bureaux régionaux visités a fait apparaître qu'un tiers des incidents avaient été signalés après le délai de 24 heures (en moyenne sept jours après) et que près de la moitié des rapports de suivi ont été envoyés après l'expiration du délai de sept jours ouvrables (en moyenne 88 jours après la date de l'incident).

Le vérificateur a recommandé que le Ministère s'assure que tous les incidents graves soient signalés dans le délai requis de 24 heures et que les rapports de suivi soient reçus et lus dans les délais et, au besoin, que des mesures correctives soient prises et approuvées en temps opportun.

Dans sa réponse initiale, le Ministère a déclaré que les exploitants de garderie avaient la responsabilité première de signaler d'abord les incidents graves, puis de fournir des rapports de suivi. Le Ministère continuera de travailler en étroite collaboration avec les exploitants pour qu'ils satisfassent aux exigences de sa politique sur le signalement des incidents graves. Le Ministère, en partenariat

avec les fournisseurs de services de garde, met actuellement à l'essai une méthode automatisée de signalement des incidents graves qui permettait d'obtenir, en temps opportun, des données précises sur tout incident grave³⁵.

Audiences du Comité

Des politiques et des procédures sont en place pour garantir que les incidents graves soient signalés et que l'on en prenne connaissance. Les bureaux régionaux ont reçu la directive d'améliorer la surveillance de la conformité³⁶.

5. FINANCEMENT

5.1 Places subventionnées

Des places subventionnées sont offertes aux enfants dont les parents sont définis comme étant dans le besoin. Un parent admissible peut choisir de placer son enfant dans toute garderie de son voisinage où une place subventionnée est disponible. L'admissibilité est déterminée en fonction de la composition de la famille, du revenu mensuel, des besoins budgétaires et des liquidités du requérant. Les GSMF disposent d'une certaine marge de manœuvre dans l'établissement des limites admissibles maximales en ce qui a trait aux dépenses déductibles qui dépendent de conditions locales. Dans les précédentes vérifications, on a relevé des préoccupations au sujet de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dans la détermination de ces limites. Alors que le Ministère avait généralement souscrit aux précédentes constatations et recommandations et indiqué qu'il prendrait des mesures pour assurer une plus grande uniformité à l'échelle de la province, il est ressorti de la vérification en cours qu'il existait de notables différences qui n'étaient pas justifiées par des conditions locales. Il est également apparu que l'état du revenu et des liquidités avait été mal évalué dans certains cas, ce qui avait donné lieu à des subventions plus élevées que nécessaire.

Depuis 2000, le Ministère a demandé aux bureaux régionaux d'examiner tous les ans 5 % des dossiers d'admissibilité. Il est ressorti de la vérification que les examens requis des dossiers de la majorité des GSMF n'avaient pas été effectués au cours des deux dernières années.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère s'assure d'établir que tout écart dans les limites des dépenses admissibles évaluées pour les requérants soit raisonnable et réellement attribuable à des conditions locales. Il a également recommandé que l'on mène, chaque année, les examens requis des dossiers d'attribution de places subventionnées conformément à la politique du Ministère qui veut que seuls les demandeurs admissibles bénéficient d'une place subventionnée et que le montant de la subvention soit correctement calculé³⁷.

Audiences du Comité

Ce sont les municipalités qui gèrent le réseau des garderies et qui déterminent l'admissibilité aux places subventionnées. Cette admissibilité repose sur une évaluation des besoins. Le gouvernement veut changer cela et passer à une

évaluation de l'admissibilité en fonction du revenu. Un modèle est en cours d'élaboration; on examine actuellement plusieurs options. Les nouveaux critères s'appliqueront à l'échelle provinciale et favoriseront une plus grande équité et l'uniformité de la procédure.

En conformité avec la politique du Ministère, on a demandé aux bureaux régionaux, en décembre 2005, d'examiner au moins 5 % des dossiers de demande de place subventionnée³⁸. Au moment des audiences, 119 000 familles (avec des enfants âgés de 0 à 12 ans) bénéficiaient d'une subvention³⁹.

On a rappelé au Comité que le nombre d'enfants bénéficiant d'une place subventionnée dépendait dans une large mesure des ressources disponibles pour la création de ces places. Bien que la stratégie Meilleur départ privilégie une expansion du réseau pour faciliter l'accès aux places subventionnées, le nombre de ces places que le réseau peut accueillir dépendra du modèle utilisé de détermination de l'admissibilité en fonction du revenu⁴⁰.

Informations supplémentaires

En réponse à une demande faite pendant les audiences, on a indiqué au Comité que les données actuellement disponibles sur les places subventionnées n'étaient pas ventilées par groupe d'âges. Elles sont recueillies pour le nombre d'enfants et de familles desservis ainsi que pour les enfants d'âge scolaire et les familles participant à des programmes de loisirs. Les éléments de données avaient été révisés et devront maintenant porter sur l'utilisation de places subventionnées par différents groupes d'âge. En 2006-2007, en plus du nombre total d'enfants et de familles recevant une subvention pour une place en garderie, on recueillera des données sur le nombre mensuel d'enfants bénéficiant d'une place subventionnée; ces enfants comprendront les bébés, les tout-petits, les enfants d'âge préscolaire, les élèves de prématernelle et de maternelle, les enfants d'âge scolaire ainsi que les enfants d'âge scolaire participant à des programmes récréatifs⁴¹.

Le Comité a également appris que, en juin 2006, le Ministère avait recueilli des données concernant cinq collectivités afin de faciliter l'élaboration d'un modèle de détermination de l'admissibilité en fonction du revenu, l'identification des incidences clés que l'application de ce modèle peut avoir ainsi que le règlement de toute question à ce sujet. Dans le même temps, le Ministère procédait à une évaluation de l'incidence éventuelle que la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) du gouvernement fédéral aurait sur le modèle retenu⁴².

5.2 Listes d'attente

S'il n'y a pas de place subventionnée disponible au moment de l'évaluation d'un enfant de parent admissible, le nom de l'enfant peut être inscrit sur une liste d'attente. Certaines listes sont tenues par et pour des garderies distinctes, alors que d'autres sont tenues par le GSMF pour l'ensemble des garderies présentes sur son territoire. Il est ressorti de la vérification qu'il n'y avait pas d'approche standard de tenue des listes d'attente et que les bureaux régionaux du Ministère ne recevaient aucune information à cet égard. À l'examen des renseignements sur les

listes d'attente tenues par les GSMF, il est apparu qu'un grand nombre d'enfants étaient en attente d'une place subventionnée en garderie. Dans une région en particulier, un GSMF avait reçu du financement pour créer de nouvelles places, mais n'avait pas de liste d'attente.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère recueille des données sur le nombre d'enfants en attente d'une place subventionnée dans chaque territoire pour être en mesure d'évaluer plus efficacement les pressions au chapitre des services et de distribuer plus équitablement à la fois le financement ministériel et les importants fonds additionnels annoncés par le gouvernement fédéral⁴³.

Dans sa réponse initiale, le Ministère a indiqué que, avant 2004, le processus ministériel d'affectation des fonds était en grande partie fondé sur les sommes dépensées dans le passé, alors que le montant initial affecté était déterminé par une variété de facteurs, dont la volonté des municipalités de partager les coûts, la capacité locale de soutenir l'élargissement des services et les listes d'attente locales.

Le Ministère a indiqué que des facteurs tels que le nombre de familles à faible revenu, la population d'enfants, le faible niveau de scolarité des parents, le nombre de familles pour lesquelles l'anglais est une langue seconde, la densité de la population et le taux de croissance de la population étaient des indicateurs plus précis que les listes d'attente et que depuis 2003-2004, il avait attribué tous les nouveaux fonds destinés aux services de garde d'enfants en se fondant sur ces facteurs⁴⁴.

Audiences du Comité

Les municipalités sont responsables de la planification des soins dispensés aux enfants à l'échelle locale, y compris de l'établissement d'objectifs à atteindre quant aux services à offrir. Les gestionnaires locaux sont en mesure d'effectuer une analyse complète qui tient compte des priorités locales et facilite l'équité dans le système⁴⁵.

Le personnel du Ministère a fait remarquer qu'il y avait deux types d'attente : l'un pour une place en garderie et l'autre pour une subvention. Il est également possible qu'une personne se retrouve sur plus d'une liste en raison de l'absence d'un identificateur unique. (Le personnel ministériel a parlé de cela comme d'une question systémique et non comme d'un problème propre à la garde d'enfants.⁴⁶) Il y a suffisamment de variations entre les municipalités dans l'évaluation des besoins pour qu'un modèle normalisé de détermination de l'admissibilité en fonction du revenu constitue une première étape importante à franchir pour examiner les temps d'attente sous un autre angle⁴⁷.

Le Ministère doit s'attaquer au problème de la gestion des listes d'attente pour tous les services liés aux enfants. Un premier travail d'orientation a été effectué, lequel comprenait des consultations menées auprès des municipalités⁴⁸.

5.3 Subventions salariales

Un programme de subventions salariales visant à majorer les salaires et les avantages sociaux des travailleurs en garderie a été lancé en 1987.

5.3.1 Affectation des fonds

Le financement par subventions comporte trois composantes : les subventions directes de fonctionnement (depuis 1987); les subventions pour la majoration des salaires (depuis 1991); les subventions d'appoint aux fournisseurs de services à domicile (depuis 1992). Le financement des subventions salariales a été plafonné au cours de l'exercice 1993-1994 et, depuis ce temps, la distribution de ces subventions a été fonction du financement accordé alors. (Les organismes qui touchaient alors des subventions continuent d'en recevoir, alors que ceux qui n'en touchaient pas n'en reçoivent pas davantage maintenant.) La vérification actuelle a fait ressortir le fait que le programme des subventions salariales est demeuré inéquitable, puisque les organismes qui bénéficiaient d'un financement en 1993-1994 ont continué de recevoir le même montant de subventions salariales, même si leurs besoins à cet égard n'ont pas été évalués. On a également constaté que deux des trois plus importants GSMF consultés ne recevaient pas chaque année les calculs des subventions salariales que les organismes sont tenus de leur soumettre ou ne les examinaient pas.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère revoie les objectifs et la conception du programme de subventions salariales, de manière que les affectations reposent sur les besoins évalués plutôt que sur l'historique des affectations⁴⁹.

Dans sa réponse initiale, le Ministère a indiqué que des communications avaient été envoyées aux GSMF pour décrire les attentes du Ministère en matière de surveillance, ce qui comprenait le calcul annuel du montant des subventions salariales déterminé par les garderies et la redistribution des subventions, au besoin, ainsi que la tenue d'une liste des pressions liées aux subventions salariales. Le Ministère a également indiqué qu'il procédait alors à une révision des exigences des programmes de services de garde d'enfants⁵⁰.

5.3.2 Surveillance du financement des subventions

Le rapport sur la vérification de 1999 formulait des préoccupations au sujet de la surveillance du financement des subventions salariales. On y mentionnait que le Ministère avait indiqué que les GSMF seraient tenus d'exiger des fournisseurs de services de garde d'enfants qu'ils effectuent le rapprochement des subventions salariales reçues et des dépenses réelles et d'obtenir une confirmation indépendante des renseignements produits. Les GSMF étaient également tenus de procéder, au moins une fois par an, à l'examen d'échantillons choisis au hasard de l'utilisation des fonds. Il est ressorti de la vérification actuelle que ce mécanisme de contrôle ne fonctionnait pas de façon satisfaisante. Un examen des dossiers de subventions salariales a fait apparaître plusieurs cas de non-respect des exigences liées au financement.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère mette en œuvre des procédures de surveillance adéquates⁵¹.

Dans sa réponse initiale, le Ministère a indiqué avoir envoyé aux GSMF des communications portant sur ses attentes en matière de reddition de comptes, ce qui comprenait les rapports sur les fins spéciales préparés par les organismes, une liste du nombre d'enfants (équivalents jour plein) par groupe d'âges dans le cadre du nouveau calcul annuel des subventions salariales et les examens systématiques des dossiers par le GSMF. Les exigences des programmes de services de garde d'enfants ont été révisées pour rappeler ces attentes aux GSMF⁵².

Audiences du Comité

On a transmis aux gestionnaires de réseaux locaux de garderies des lignes directrices révisées en matière de subventions salariales. Ces lignes directrices prescrivent les modalités de répartition des subventions salariales du financement accordé pour majorer les salaires. Les bureaux régionaux ont été avisés de l'importance de s'assurer que les crédits de subventions salariales soient dépensés conformément aux exigences du programme. Les bureaux régionaux procèdent également à l'examen de 5 % des dossiers de subventions salariales. Les résultats de ces examens seront analysés en profondeur pour garantir le respect des exigences⁵³.

Aussi bien des services de garde à but lucratif que des garderies sans but lucratif peuvent être admissibles à des subventions salariales. La politique du Ministère stipule que si une garderie ferme ses portes et que des subventions salariales deviennent disponibles, celles-ci peuvent être redistribuées entre les deux types de services de garde existants⁵⁴.

On a mentionné au Comité que les subventions salariales avaient pour objet la réalisation d'un certain nombre d'objectifs liés aux salaires (subvention et amélioration), au caractère abordable des services et à la facilitation du respect de certaines obligations en matière de parité salariale. Le nouveau financement accordé vise à fournir davantage de subventions salariales en vue de soutenir une plus vaste cohorte de travailleurs ainsi que les nouveaux travailleurs attendus avec l'expansion des services.

Le comité de spécialistes sur la qualité et les ressources humaines peut se pencher sur des façons de simplifier les subventions salariales de manière que le processus de financement soit moins compliqué et que ses objectifs généraux soient plus clairs⁵⁵. (Le salaire annuel moyen d'un travailleur d'EPE était d'environ 23 000 \$.⁵⁶)

Informations supplémentaires

Au 30 septembre 2005, le nombre d'employés (équivalents de temps plein) ayant reçu une subvention salariale s'élevait à 21 000. On a apporté à l'attention des membres du Comité le fait que les données avaient été fournies par les GSMF et les conseils d'administration de district des services sociaux (CADSS). Il se peut que la façon dont ces deux entités recueillent leurs données ne soit pas la même⁵⁷.

Recommandations du Comité

Le Comité recommande :

5. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse présente au Comité un rapport d'étape sur l'élaboration de son modèle provincial de détermination de l'admissibilité aux places subventionnées fondée sur le revenu et qu'il lui précise l'incidence éventuelle que la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE) du gouvernement fédéral aura sur le modèle choisi.

6. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse rende compte au Comité des progrès qu'il a faits, avec les municipalités, dans l'obtention de données sur les listes d'attente à la fois pour le nombre total de places et pour les places subventionnées. On demande aussi au Ministère de faire rapport sur la façon dont l'implantation d'un modèle provincial uniforme fondé sur le revenu influera sur ces efforts et sur la question de la disponibilité des places par rapport à l'admissibilité à ces places.

7. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse rende compte au Comité des éventuelles recommandations que le comité de spécialistes (ou groupe d'étude) sur la qualité et les ressources humaines a faites pour simplifier le régime de subventions salariales en sorte que le financement versé soit fondé sur les besoins évalués plutôt que sur l'historique des affectations ainsi que pour mettre en œuvre une surveillance adéquate, en particulier en regard des nouvelles affectations de fonds.

5.4 Présentation et approbation des budgets

Chaque bureau régional reçoit tous les ans des fonds pour couvrir les dépenses du programme de services de garde dont le montant est déterminé en fonction des dépenses des années précédentes. Les bureaux régionaux concluent ensuite des marchés de services avec les GSMF en fonction des demandes de budget que chaque GSMF soumet. Ensuite, les GSMF négocient et concluent des ententes d'achat de services avec les garderies. Un examen de ces processus a révélé que le Ministère ne disposait pas de l'information dont il avait besoin pour vérifier si les montants approuvés et versés aux GSMF, puis aux organismes de services de garde, étaient fondés sur les besoins réels.

Le vérificateur recommande que le Ministère :

- exige des GSMF qu'ils fournissent des données suffisamment détaillées et pertinentes pour lui permettre de prendre des décisions en matière de financement;

- évalue d'un œil critique les demandes de budget afin que les montants de subvention approuvés correspondent à la valeur des services qui seront fournis par les organismes de prestation;
- examine et approuve les demandes de budget dans les délais prévus⁵⁸.

Dans sa réponse initiale, le Ministère a déclaré que des stratégies seront aussi élaborées en vue d'améliorer la capacité du personnel des municipalités et du Ministère d'analyser et d'utiliser plus efficacement les données demandées dans la planification des services et la répartition des ressources.

Les exigences revues et corrigées en matière de gestion des services de garde d'enfants seront distribuées aux bureaux régionaux du Ministère et aux GSMF à compter de l'été 2005.

Conformément à la désignation des GSMF à titre d'agents de prestation en vertu de la *Loi sur les garderies*, le Ministère estime que le plan de services de garde d'enfants et la demande de budget préparés par les GSMF fournissent suffisamment de détails pour lui permettre d'approuver les budgets au niveau du réseau.

Le système des places subventionnées est très dynamique et la répartition des enfants, le coût des places subventionnées et leur emplacement peuvent varier considérablement d'un trimestre à l'autre. Cette réalité oblige souvent un GSMF à revoir les objectifs de planification fixés au départ, et ce, en tenant compte des niveaux de financement approuvés.

Le Ministère a fixé des échéanciers selon le cycle d'activités du gouvernement. Ces échéanciers seront révisés pour tenir davantage compte du cycle d'activités du gouvernement et des processus d'approbation du financement pour les GSMF. Tous les marchés de services prévoient que le financement continue d'être versé au-delà des dates du marché et exigent que les niveaux de services soient maintenus jusqu'à la signature d'un nouveau contrat⁵⁹.

5.5 Rapports trimestriels

Les GSMF sont tenus de soumettre des rapports cumulatifs trimestriels des dépenses prévues et des dépenses réelles, ainsi que des données sur les services. Les trois premiers rapports doivent être soumis 50 jours après la fin du trimestre visé, et le dernier, 65 jours après la fin de l'exercice. Le Ministère exige des GSMF qu'ils mettent en lumière et expliquent en détail les mesures qu'ils comptent prendre dans le cas de tout écart de plus de 10 % ou supérieur à 10 000 \$ entre les données financières prévues et les données financières réelles, et de plus de 5 % en ce qui concerne les données sur les services. Environ la moitié des rapports examinés ont été soumis après la date d'échéance. Dans un certain nombre de rapports examinés, les écarts étaient supérieurs à 10 % ou à 10 000 \$ dans le cas des données financières et à 5 % dans celui des données sur les services. Les explications sur ces écarts étaient soit absentes, soit insuffisamment détaillées. Un examen des dossiers aux bureaux régionaux a

révélé que les descriptions des mesures à prendre étaient habituellement des énoncés très généraux qui ne fournissaient pas de détails pertinents.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère s'assure que les rapports trimestriels préparés par les GSMF soient reçus et examinés dans les délais requis. Il a également recommandé que l'on veille à ce que tous les écarts importants entre les montants budgétés et les sommes dépensées aient été expliqués de façon satisfaisante et à ce que les mesures correctrices requises aient été déterminées.

Dans sa réponse initiale, le Ministère a indiqué que les régions avaient reçu la directive d'appliquer la politique existante sur les sanctions prévues lorsque les GSMF remettent en retard certains documents, comme les rapports trimestriels. La politique sur les sanctions prévoit un processus graduel permettant aux bureaux régionaux d'obtenir des GSMF les documents en retard.

Le Ministère a reconnu la nécessité d'une utilisation plus uniforme des outils existants de détermination, d'analyse et de suivi des écarts repérés dans les rapports trimestriels préparés par les bureaux régionaux. Ainsi, pour l'exercice 2005-2006, la trousse des pratiques opérationnelles du Ministère comprenait un format électronique normalisé qui faisait intervenir une analyse de l'écart et la création d'un plan d'action pour corriger cet écart. La formation sur l'utilisation de la nouvelle trousse a commencé en mars 2005⁶⁰.

5.6 Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes

Les GSMF sont tenus de produire un rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes (RADRP) de même qu'un état financier vérifié au plus tard quatre mois après la fin de l'exercice. Un RADRP devrait servir à rapprocher un budget approuvé et les dépenses réelles pour repérer tout excédent ou déficit des programmes. Le recouvrement des excédents de financement devrait commencer au plus tard 12 mois après la fin de l'exercice en cause et prendre fin dans un délai de 24 mois. L'examen d'un échantillon de RADRP a révélé que près deux tiers avaient été soumis après la date d'échéance et que les préoccupations relevées étaient semblables à celles qui avaient été formulées en 1999 au chapitre de l'efficacité limitée du processus.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère s'assure que les états financiers vérifiés qui accompagnent les RADRP contiennent suffisamment de détails pour permettre de repérer les dépenses liées aux services de garde d'enfants et le rapprochement des données de l'état financier et des dépenses réelles indiquées dans le RADRP.

Dans sa réponse initiale, le Ministère a indiqué qu'il tiendrait compte de la recommandation de la vérification lorsqu'il examinerait les exigences actuelles liées au RADRP pour déterminer si les RADRP et les états financiers vérifiés sont suffisamment détaillés. Les bureaux régionaux continueront de travailler avec les GSMF en vue de respecter les échéanciers et de satisfaire aux exigences en matière de vérification indépendante des dépenses⁶¹.

Audiences du Comité

Un groupe consultatif a été mis sur pied pour confirmer la pertinence des données requises par le Ministère au sujet des services de garde d'enfants. Cet examen a été effectué. Des exigences plus détaillées en matière de données ont été incluses dans la documentation budgétaire de 2006-2007. Dans tous les secteurs de programme, on procède actuellement à la mise à jour des exigences en matière de gestion des services de garde d'enfants.

Le cadre de gouvernance et de reddition de comptes du Ministère comprend une liste de contrôle du cycle opérationnel des paiements de transfert. La documentation budgétaire pour 2006-2007 prescrit aux régions de se servir de cette liste de vérification comme d'un outil de repérage pour assurer un meilleur rendement global dans la prestation de services de garde. Le personnel des régions continue de recevoir une formation sur le processus administratif des paiements de transfert et sur la comptabilité d'exercice⁶².

6. SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA GESTION

Les renseignements sur les dépenses et les services sont conservés dans le système d'information sur la gestion et les services (SIGS). Chaque trimestre, le personnel des bureaux régionaux entre les données reçues des GSMF dans le SIGS. Les directeurs des bureaux régionaux sont tenus de confirmer par écrit à la direction générale du Ministère que les données entrées dans le système sont complètes et exactes. Les renseignements contenus dans le SIGS sont uniquement présentés sous forme de résumés totaux et ne fournissent aucune information sur la catégorie d'âge des enfants desservis ou sur le coût des services connexes pour ces catégories, ni même sur le nombre de garderies qui reçoivent une subvention salariale.

Le vérificateur a recommandé que le Ministère s'assure que les données saisies dans le SIGS au sujet des services de garde d'enfants soient suffisamment détaillées pour lui permettre de prendre des décisions éclairées en matière de financement et, par la suite, de repérer les écarts importants entre les coûts prévus et les coûts réels.

Dans sa réponse initiale, le Ministère a indiqué que le SIGS permettait d'effectuer des comparaisons d'une année à l'autre pour repérer les tendances et soutenir la planification à l'échelle provinciale et régionale. Le SIGS ne soutient pas la gestion des fonds en cours d'exercice, laquelle se fait principalement à l'échelle régionale, en fonction des rapports trimestriels et des explications des écarts soumis par le GSMF.

Les GSMF utilisent l'Ontario Child Care Management System (OCCMS) (le système de gestion des services de garde d'enfants de l'Ontario) pour gérer le réseau des services de garde effectués dans leurs territoires respectifs. Ce système contient des renseignements détaillés sur les places subventionnées, les subventions salariales et d'autres aspects. Il est régulièrement actualisé⁶³.

Audiences du Comité

Le Ministère a pris plusieurs mesures visant à s'assurer que les systèmes d'information sur la gestion fournissent des données suffisamment détaillées, pertinentes et exactes, de manière à permettre la prise de décisions éclairées et le repérage des écarts entre les dépenses prévues et les dépenses réelles. L'OCCMS, qui est géré par la région de York, est en cours d'actualisation pour être intégré sur Internet, de manière que les municipalités ainsi que le Ministère puissent partager l'information. Cette initiative devrait être mise en œuvre d'ici juin 2006⁶⁴.

Recommandation du Comité

Le Comité recommande ce qui suit :

8. Que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse fournisse au Comité un rapport d'étape sur la mise à jour du système d'information sur la gestion utilisé par les GSMF.

Le Comité demande à ce que le Ministère fournisse au greffier du Comité une réponse écrite à cette recommandation dans les 30 jours suivant le dépôt du présent rapport à l'Assemblée législative.

Notes

- ¹ Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel de 2005*, Toronto, le Bureau, 2005, pp. 82-83.
- ² Ibid., pp. 7-8.
- ³ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-80.
- ⁴ Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel de 2005*, pp. 81-82 et Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-71.
- ⁵ Ontario, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, « Les gouvernements fédéral, provincial et municipal collaborent pour le changement », *document d'information*, 7 janvier 2004, dernière modification : 1/11/2005. Site Internet à <http://www.children.gov.on.ca/CS/fr/newsRoom/backgrounders/040107.htm>, consulté le 16 octobre 2006.
- ⁶ Ontario, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, « En marche : les gouvernements du Canada et de l'Ontario signent un accord sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants », *Communiqués de presse*, 6 mai 2005. Site Internet à <http://www.children.gov.on.ca/CS/fr/newsRoom/newsReleases/050506.htm> consulté le 16 octobre 2006.
- ⁷ Canada, ministère du Développement social, *Pour aller de l'avant : l'apprentissage et la garde des jeunes enfants – Accord de principe entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Ontario*, Ottawa, le Ministère, 6 mai 2005, pp. 1 et 6. Site Internet à http://www.dsc.gc.ca/fr/sm/comm/ds/nouvelles/accords_principe/PCO_Ontario_f.pdf consulté le 16 octobre 2006.
- ⁸ Keith Leslie, « Tories Cancel Child-Care Accord », *London Free Press*, 25 février 2006, p. A5 et Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-73.
- ⁹ Le nouveau financement accordé dans le cadre de la stratégie Meilleur départ n'est pas réparti de la même façon que les autres crédits affectés à la garde d'enfants. Voir Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-71.
- ¹⁰ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, pp. P-71 et P-72, et Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel de 2001*, p. 85.
- ¹¹ Ontario, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, *Meilleur départ : le plan de l'Ontario sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants*, Toronto, le Ministère, juillet 2005, p. 3, site Internet à l'adresse http://www.children.gov.on.ca/NR/CS/BestStart/ActionPlan_fr.pdf, consulté le 16 octobre 2006; et idem, « Meilleur départ : aider les jeunes enfants à prendre le meilleur départ possible dans la vie », dernière modification : 20 juillet 2006. Site Internet à <http://www.children.gov.on.ca/CS/fr/programs/BestStart/default.htm> consulté le 16 octobre 2006.
- ¹² Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-77.
- ¹³ Ibid., pp. P-71 – P-72.
- ¹⁴ Ibid., p. P-73; et courriel du personnel des services des questions stratégiques et d'analyse des médias, Direction des communications et de la commercialisation, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario, de Toronto, au chercheur du Comité permanent des comptes publics, daté du 8 septembre 2006.
- ¹⁵ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, pp. P-76, P-77, P-81 et P-84.
- ¹⁶ Ibid., p. P-76.
- ¹⁷ Ibid., pp. P-78 et P-79.
- ¹⁸ Ibid., p. P-86.
- ¹⁹ Ontario, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, « Trois collectivités mettront en vedette la Stratégie Meilleur départ du gouvernement McGuinty », *communiqués*, 11 mars 2005. Site internet à <http://www.mcms.children.gov.on.ca/CS/fr/newsRoom/newsReleases/050311.htm> consulté le 16 octobre 2006.
- ²⁰ Note de service du sous-ministre, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario, de Toronto au greffier du Comité permanent des comptes publics, 19 juin 2006.
- ²¹ Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel de 2005*, p. 85.
- ²² Ibid., pp. 85-86.
- ²³ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-72.
- ²⁴ Note de service du sous-ministre au greffier, 28 avril 2006.

²⁵ Courriel du personnel des services des questions stratégiques et d'analyse des médias, Direction des communications et de la commercialisation, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario à l'attention du chercheur du Comité permanent des comptes publics, 2 octobre 2006.

²⁶ Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel de 2005*, p. 87.

²⁷ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-72.

²⁸ Ibid., p. P-89.

²⁹ Note de service du sous-ministre au greffier, 28 avril 2006.

³⁰ Courriel des services des questions stratégiques et d'analyse des médias au chercheur, 2 octobre 2006.

³¹ Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel de 2005*, pp. 88-89.

³² Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-74.

³³ Ibid., pp. P-72 et P-74.

³⁴ Note de service au greffier du Comité permanent des comptes publics de la part du sous-ministre, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario, Toronto, 28 avril 2006.

³⁵ Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel de 2005*, pp. 89-90.

³⁶ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-72.

³⁷ Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel de 2005*, pp. 90-91.

³⁸ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, pp. P-72 – P-73, P-78, et P-81.

³⁹ Ibid., p. P-82.

⁴⁰ Ibid., pp. P-77 – P-78.

⁴¹ Note de service du sous-ministre au greffier, 28 avril 2006.

⁴² Note de service du sous-ministre au greffier, 19 juin 2006.

⁴³ Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel de 2005*, pp. 91-92.

⁴⁴ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-92.

⁴⁵ Ibid., p. P-73.

⁴⁶ Ibid., p. P-85.

⁴⁷ Ibid., p. P-81.

⁴⁸ Ibid., p. P-85.

⁴⁹ Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel de 2005*, pp. 92-93.

⁵⁰ Ibid., p. 94.

⁵¹ Ibid., p. 94.

⁵² Ibid., p. 95.

⁵³ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-73.

⁵⁴ Ibid., p. P-76.

⁵⁵ Ibid., p. P-87.

⁵⁶ Ibid., p. P-89.

⁵⁷ Note de service du sous-ministre au greffier, 19 juin 2006.

⁵⁸ Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel de 2005*, pp. 95-96.

⁵⁹ Ibid., p. 96.

⁶⁰ Ibid., pp. 96-97.

⁶¹ Ibid., pp. 97-98.

⁶² Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, p. P-73.

⁶³ Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel de 2005*, p. 98.

⁶⁴ Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, pp. P-73 et P-84.

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

CHILD CARE ACTIVITY

(Section 3.04, 2005 Annual Report of the Auditor General of Ontario)

2nd Session, 38th Parliament
55 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Child care activity (Section 3.04, 2005 Annual report of the Auditor General of Ontario)

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: *Activité relative aux services de garde d'enfants (Rapport annuel 2005 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.04)*

Also available on the Internet.

ISBN 1-4249-2374-3

1. Child care services—Ontario—Evaluation. 2. Ontario. Ministry of Children and Youth Services—Evaluation. I. Title. II. Title: *Activité relative aux services de garde d'enfants (Rapport annuel 2005 du vérificateur général de l'Ontario, section 3.04)*

HQ778.7 C33 O56 2006

353.536'09713

C2006-964020-3E

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable Michael A. Brown, MPP
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

Norman Sterling, MPP
Chair

Queen's Park
November 2006



STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

2nd Session, 38th Parliament

NORMAN STERLING
Chair

ERNIE HARDEMAN
Vice-Chair

LISA MACLEOD

SHELLEY MARTEL

DEBORAH MATTHEWS

BILL MAURO

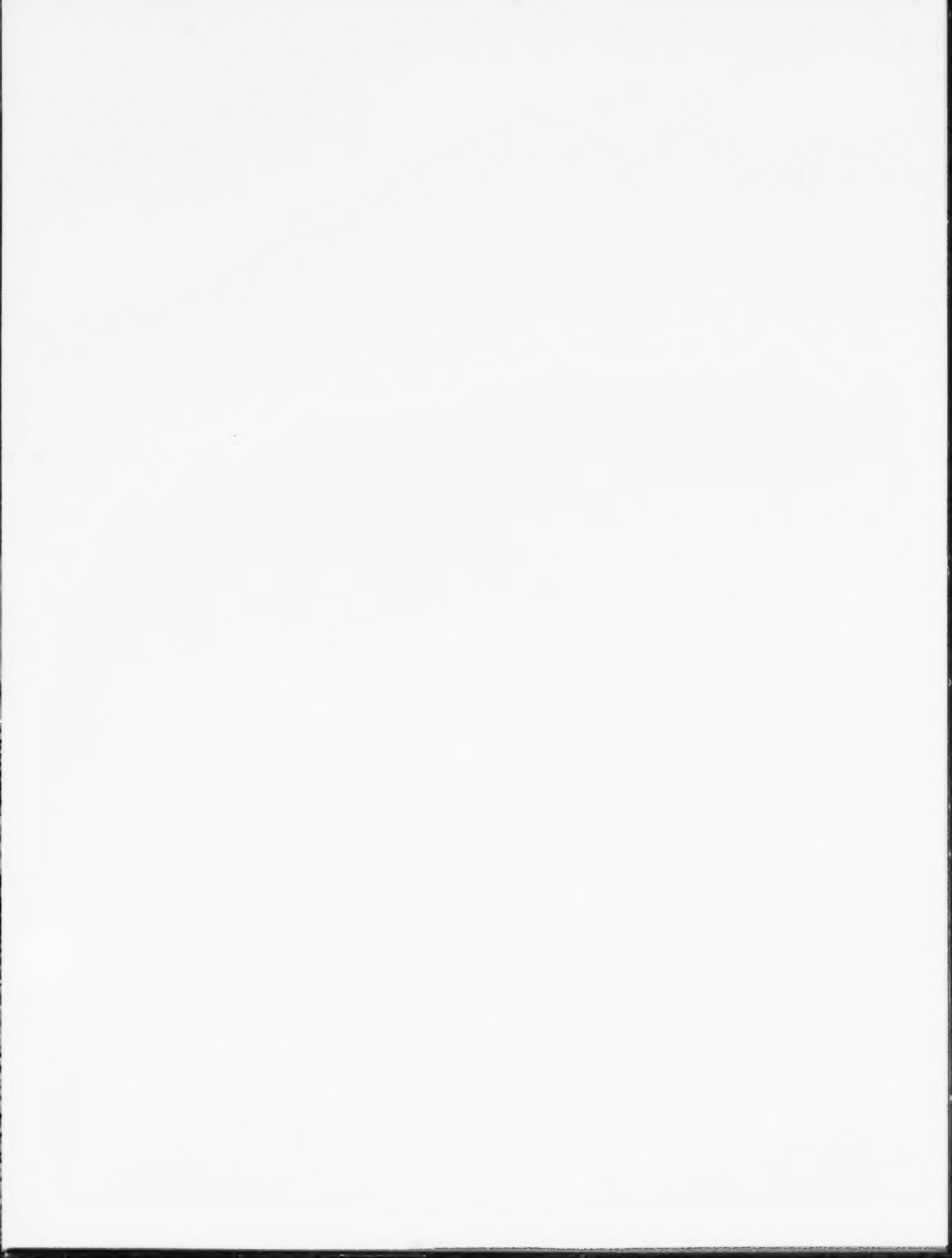
JOHN MILLOY

RICHARD PATTEN

DAVID ZIMMER

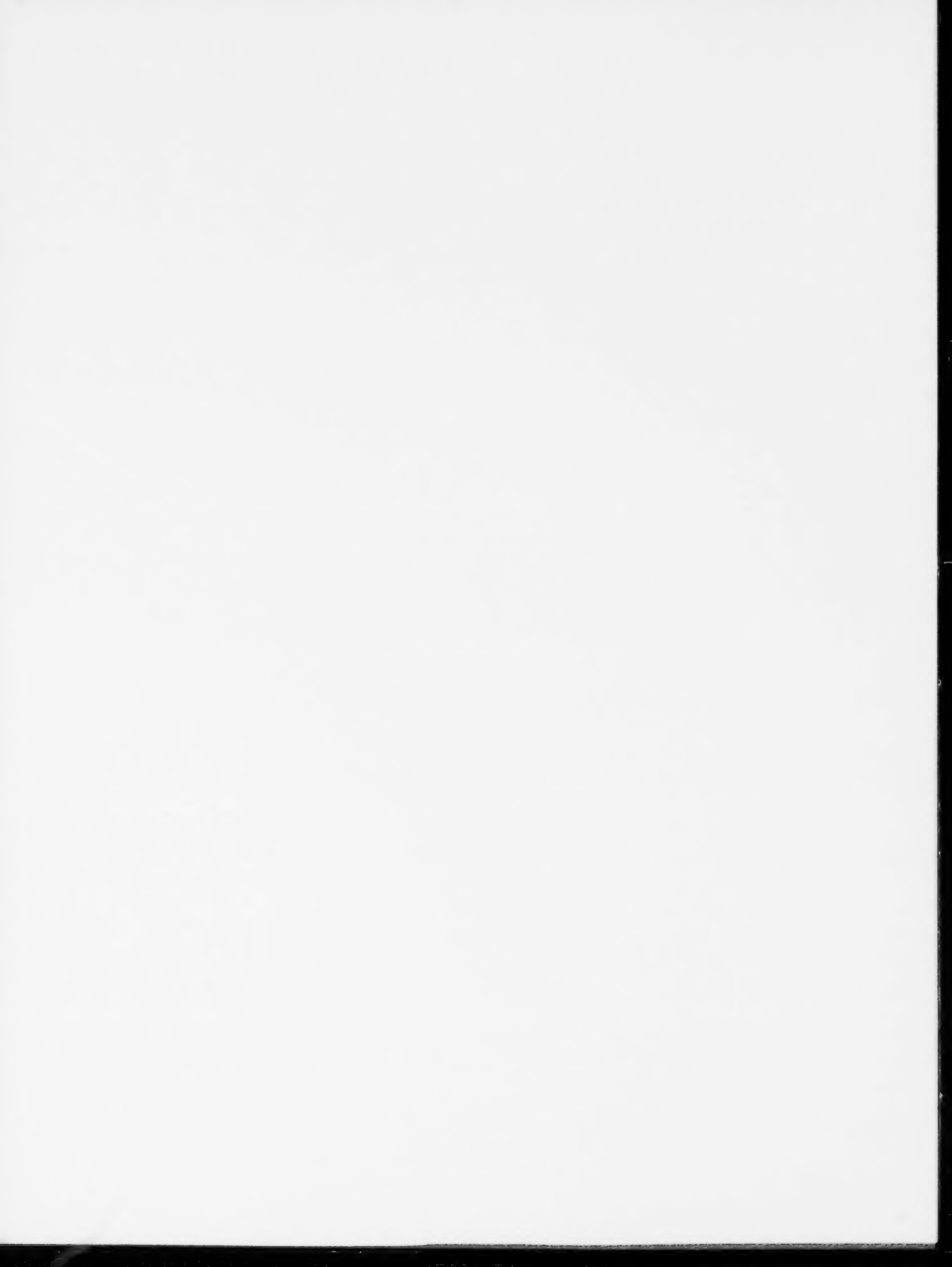
Katch Koch
Clerk of the Committee

Elaine Campbell
Research Officer



CONTENTS

PREAMBLE	1
Acknowledgements	1
1. AUDIT OBJECTIVES AND MAIN FINDINGS	1
2. COMMITTEE REQUEST FOR MINISTRY RESPONSE	2
2.1 Committee Recommendations	2
3. OVERVIEW	3
3.1 Federal-Provincial Agreements	4
3.2 Best Start	5
3.3 New Spaces	5
Funding	5
Spaces in Schools	6
3.4 Expert Panels	6
4. PROGRAM QUALITY	7
4.1 Curriculum Development	7
4.2 Direction to Caregivers	7
4.3 Child-Care Staff Qualifications and Training	8
4.4 Licensing and Inspections	9
4.5 Serious Occurrences	10
5. FUNDING	11
5.1 Fee Subsidy	11
5.2 Waiting Lists	12
5.3 Wage Subsidy	13
5.3.1 Allocation of Funding	13
5.3.2 Monitoring of Subsidy Funding	14
5.4 Submission and Approval of Budgets	15
5.5 Quarterly Reporting	16
5.6 Annual Program Expenditure Reconciliation	17
6. MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM	17
ENDNOTES	19



PREAMBLE

The Standing Committee on Public Accounts held hearings on the Auditor General's (the Auditor's) 2005 audit of the Ministry of Children and Youth Services' Child Care Activity (section 3.04 of his *2005 Annual Report*) on March 30, 2006. The Committee has endorsed the Auditor's findings and recommendations.

This report constitutes the Committee's findings and recommendations. Background information on sections of the original audit report is followed by an overview of the hearings' main findings and, as appropriate, new recommendations. *Hansard*, the verbatim record of the hearings, should be consulted for the complete proceedings.

Acknowledgements

The Committee extends its appreciation to officials from the Ministry of Children and Youth Services for their attendance at the hearings. The Committee also acknowledges the assistance provided during the hearings and report writing deliberations by the Office of the Auditor General, the Clerk of the Committee, and staff of the Legislative Library's Research and Information Services.

1. AUDIT OBJECTIVES AND MAIN FINDINGS

The audit's objectives were to assess whether the Ministry's policies and procedures were adequate to ensure that:

- quality child-care services were provided in compliance with legislative requirements and with the Ministry's goal of fostering early learning and childhood development; and
- transfer payments to Consolidated Municipal Service Managers (CMSMs) for fee and wage subsidy expenditures are reasonable and adequately controlled.

Work was conducted at the Ministry's corporate office, three of nine regional offices, CMSMs, and child-care centres. Two child-care academic experts assisted with the assessment of Activity operations. The audit was completed by April 2005.¹

The Auditor concluded that the Ministry needed to better define and communicate program expectations to child-care centres, and systematically monitor and assess their implementation. More specifically, he observed that

- Ontario has not yet delivered adequate curriculum guidance to help child-care centres deliver consistent and comprehensive developmental programs;

- the *Day Nurseries Act* and Ministry materials provide little specific direction to individuals providing child care. What direction is provided is subject to broad interpretation and sometimes missing critical updates;
- program delivery assessment tools require a significant degree of discretion and interpretation. Many Ministry staff responsible for licensing and monitoring program delivery do not have an early childhood education (ECE) background or equivalent experience;
- the licensing checklists used during the Ministry's annual facility inspections addressed health and safety issues, but did not adequately assess the quality of care or developmental opportunities provided; and
- funding inequities contributed to comparatively low salaries in some centres, difficulties in staff recruitment and retention, and high caregiver turnover.

The Auditor also concluded that the Ministry's funding policies and procedures did not ensure that transfer payments to CMSMs were reasonable and adequately controlled. Many of the funding issues raised by the Auditor, such as relating funding to needs and verifying eligibility for subsidized child-care spaces, were similar to those reported in earlier audits of this program.²

2. COMMITTEE REQUEST FOR MINISTRY RESPONSE

The Committee requests that the Ministry of Children and Youth Services provide the Committee Clerk with a written response within 120 calendar days of the tabling of this report with the Speaker of the Legislative Assembly, unless otherwise specified in a recommendation, as is the case in recommendations 2, 3 and 8.

2.1 Committee Recommendations

1. The Ministry of Children and Youth Services track child-care spaces outside of the school-based system to ensure their continued stability and to ensure gains in the school-based system will not be offset by space reductions in non-school-based centres.
2. The Ministry of Children and Youth Services report to the Committee on how the Expert Panel on an Early Learning Framework responds to the Auditor's recommendations with respect to a child-care curriculum framework, and the need for more detailed and helpful guidance to assist child-care staff in providing developmental learning opportunities, and what the Ministry plans to do in response.
3. The Ministry of Children and Youth Services report to the Committee on what the Expert Panel on Quality and Human Resources says in its report about the qualifications and work experience of early childhood education (ECE) supervisors, minimum educational qualifications for caregiver staff without ECE or equivalent qualifications, on-going

professional development, and ECE wages, and what the Ministry plans to do in response.

The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to recommendations 2 and 3 by March 1, 2007.

4. The Ministry of Children and Youth Services provide the Committee with an update on the creation of a college of early childhood educators and its development of a mandate for that body.

5. The Ministry of Children and Youth Services provide the Committee with a status report on its development of a province-wide income test model, and what if any impact the federal government's Universal Child Care Benefit will have on the model chosen.

6. The Ministry of Children and Youth Services report to the Committee on the progress it and municipalities are making in obtaining wait list information for both total spaces and subsidized spaces. The Ministry is also asked to report on how the introduction of a consistent, province-wide income test model will affect those efforts and the issue of availability versus eligibility.

7. The Ministry of Children and Youth Services report to the Committee on what if any recommendations the Expert Panel on Quality and Human Resources has made for simplifying the wage subsidy so that allocations are based on assessed needs rather than historical allocations and for implementing adequate oversight, particularly in light of new funding allocations.

8. The Ministry of Children and Youth Services provide the Committee with a status report on the upgrade of the OCCMS management information system. The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to this recommendation within 30 days of the tabling of this report in the Legislature.

3. OVERVIEW

The Ministry of Children and Youth Services' Child Care Activity is administered under the authority of the *Day Nurseries Act*. The Ministry develops policies and procedures for licensed child care which encompasses both private home day care agencies and child-care centres.

The Activity's main responsibilities include inspecting, licensing and monitoring child care operators caring for more than five children; subsidizing the child-care costs of parents in need with children up to the age of 12, directly through fee subsidies or indirectly through wage subsidies to child-care agencies; and providing funding for community-based resource centres. Access to subsidized spaces is limited by their availability, which is determined by available funding.

At the time of the hearings, Ministry staff reported that the child-care system had a licensed capacity of approximately 230,000 spaces. (See the table on page 6 for greater detail.) The number of children aged zero to six within the system was about 130,000 to 134,000.³

Licensed child care is delivered through municipalities. The province's 47 consolidated municipal service managers (CMSMs) and the district social service administration boards (DSSABs) are key partners in delivering child-care services. Funding for services is generally cost-shared and based on agreements negotiated with each manager. The province funds 80% of prescribed services. Administration costs are shared 50/50. In unorganized communities, the province funds 100% of the costs.

Ministry child care expenditures in 2004/05 totalled \$575.4 million. Over two-thirds of that amount, \$409 million, was allocated to fee and wage subsidies. Another \$58.2 million went to expenditures funded by the Multilateral Framework (see below) signed by the federal and provincial governments in March 2003.⁴

3.1 Federal-Provincial Agreements

The federal, provincial and territorial social services ministers released the Multilateral Framework on Early Learning and Child Care on March 13, 2003. Regulated early learning and child care programs for children under six were to receive \$900 million in federal funding over the next five years. Funds began flowing in November 2003 through the Canada Health and Social Transfer. Most were to be allocated in the last three years of the agreement. Money could be invested in programs in a variety of settings (e.g., child-care centres, family child-care homes) and used to support expenditures such as capital and operating costs, fee subsidies, and wage enhancements.⁵

The February 2005 federal budget included a commitment to invest \$5 billion over five years "to enhance and expand high-quality developmental early learning and child care in collaboration with provinces and territories." The federal and Ontario governments announced an agreement-in-principle regarding child care on May 6, 2005.⁶

On November 25, 2005, the federal Minister of Social Development and Ontario's Minister of Children and Youth Services signed a multi-year funding agreement on early learning and child care. Ontario was to receive approximately \$1.9 billion over five years.⁷

In late February 2006, the province received formal notification from the new federal Conservative government that it was terminating the November 2005 agreement in 2007/08. In 2006/07, Ontario will receive a one-time final transfer payment of \$254 million. The 2006 Ontario budget announced that this money will be allocated over four years and provide \$63.5 million per year to support the implementation of Best Start (see below) and stabilize the system.⁸

3.2 Best Start⁹

Best Start was initiated by the province in November 2004 and is expected to take 10 years to fully implement. Its goal is to help prepare more children for learning and achieving success by the time they reach grade 1. At the time of the hearings, the Ministry was implementing Best Start in three demonstration communities: the District of Timiskaming, Hamilton and Lambton-Chatham-Kent.¹⁰

Best Start's goals include increasing access to services and supports, integrating pre-school, junior and senior kindergartens, child care, public health and parenting programs into a seamless system, and strengthening early and on-going screening. Under Best Start, new or existing elementary schools "are the first choice for the expansion of child care space."¹¹

The Minister sent a letter to municipalities shortly before the hearings outlining the government's direction with respect to how it is going to proceed with Best Start in the current funding environment. The Ministry planned to hold an information session with municipalities in the near future.¹²

3.3 New Spaces

More than 4,000 new subsidized child care spaces were created by the province and its municipal partners in 2004/05. Municipal officials indicated that with federal funding from 2005, approximately 8,500 new child care spaces were expected to be in place by the end of March 2006. This number was expected to grow to approximately 14,000 by September 2006. Many of the spaces are being established in schools, in keeping with the objectives of Best Start.¹³

Funding

The government's key priority is to sustain and secure the spaces that municipalities have created. It will combine the one-time transfer of \$254 million with funding from the 2003 Multilateral Framework agreement. This will result in \$122.5 million available for Best Start in 2006/07, growing to \$142.5 million in 2007/08.¹⁴

Capital

While changes to some centres will require only minor renovations, funds for 2005/06 contained an allocation for major capital to build new centres or undertake major renovations. Only new and existing not-for-profit operators were eligible to receive this money. While the cost of building a new space varies significantly across the province, the Ministry has determined an average cost of \$15,000 per space. Under Best Start, funds used in the first year to support capital expansion will become operating dollars the next year.¹⁵

Operating

Operating allocations in 2005/06 could be used for purposes such as equipment, resource teachers and assessing eligibility for fee subsidies, as well as fee and wage subsidies.¹⁶

Spaces in Schools

In response to concerns about Best Start's preference for spaces in schools, Ministry staff recognized that those operators working outside of the school system would face challenges. At the same time, they reminded Committee members that the decision on who the operators of new spaces will be is local, even though the Ministry establishes guidelines around service provision and expectations.¹⁷

The Ministry of Children and Youth Services is involved in ongoing discussions with the Ministry of Education about resolutions to those situations where increased school enrolment could threaten the maintenance of an on-site child-care centre. In the current round of child care expansion, one of the steps being taken is the insertion of a security of tenure clause in lease agreements with boards. Some discussions continue to take place on a case by case basis.¹⁸

3.4 Expert Panels

In March 2005, the provincial government stated that it was establishing three expert panels related to early learning. All three would report their findings over the following two years. The panels are:

- the Getting it Right at 18 Months Expert Panel;
- the Expert Panel on an Early Learning Framework; and
- the Quality and Human Resources Expert Panel.¹⁹

Supplementary Information

Following the hearings, the Committee received data on licensed child-care centres and private home day care agencies as of March 31, 2003, 2004 and 2005.

DATE (as of)	CHILD CARE CENTRES		HOME DAY CARE AGENCIES	
	#	Capacity	#	Enrolment
March 31, 2003	3,768	183,423	137	18,553
March 31, 2004	3,874	187,131	140	19,838
March 31, 2005	3,948	193,738	141	19,392
March 31, 2006	4,175	210,127	144	19,748

Sources: Memorandum from Deputy Minister, Ontario Ministry of Children and Youth Services, Toronto to Clerk, Standing Committee on Public Accounts, 28 April 2006; and e-mail from staff, Strategic Issues and Media Analysis, Communications and Marketing Branch, Ontario Ministry of Children and Youth Services, Toronto to Researcher, Standing Committee on Public Accounts, 2 October 2006.

As of June 19, 2006, almost 15,000 new child care spaces were expected for September 2006. Approximately 60% were expected to be in schools. More definitive numbers would be available in the fall.²⁰

Committee Recommendation

The Committee recommends that:

1. The Ministry of Children and Youth Services track child-care spaces outside of the school-based system to ensure their continued stability and to ensure gains in the school-based system will not be offset by space reductions in non-school-based centres.

AUDIT OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

4. PROGRAM QUALITY

4.1 Curriculum Development

Research since the 1960s has demonstrated the importance of access to systematic programs that foster development in all areas so young children can make steady progress and achieve appropriate developmental outcomes in preparation for school and formal learning. However, audit staff found very little direction on programming and no specific requirements for a curriculum framework to ensure the promotion of consistent and comprehensive development among child-care centres (centres). Reference was made to a 2004 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) report which concluded that most Canadian provinces lacked the curriculum frameworks necessary to support quality programs or the kinds of experiences that would enhance a child's development.²¹

4.2 Direction to Caregivers

A review of the *Day Nurseries Act* and its regulations, the *Day Nurseries Manual*, and the Ministry's internal directives and guidelines, found that they provided guidance on a number of structural and operational matters. In many other areas, the information provided required the exercise of a high degree of individual discretion and did not facilitate the implementation of a program consistent with the Ministry's philosophy and goals. Audit staff also noted that the *Day Nurseries Manual*, as well as internal directives and guidelines, had not been updated since 2000.

The Auditor recommended that the Ministry develop a child-care curriculum framework, and implement more detailed and helpful guidance to assist child care staff in providing consistently high quality developmental learning opportunities.²²

Committee Hearings

The Expert Panel on an Early Learning Framework has been charged with developing a framework that supports a seamless transition from early learning to formal education, linking preschool learning with junior and senior kindergarten programs. The Panel's report is expected in the fall of 2006.²³

Supplementary Information

The members of the Expert Panel on an Early Learning Framework represent teachers, academia, the Ministry of Education, and children's services, as well as First Nations and francophone organizations.²⁴

The Committee has also learned that the Ministry anticipates receiving the Expert Panel's report in late December 2006 or January 2007.²⁵

4.3 Child-Care Staff Qualifications and Training

Centre supervisors and at least one caregiver per age group must have a recognized early childhood education (ECE) qualification or equivalent academic qualifications. A supervisor must also have two years experience working in a centre. Regional directors are required to assess and approve a supervisor's qualifications in writing. A copy of the letter is put in each centre's licensing file. A review of these files found that about 10% did not contain the letter. Unlike some provincial jurisdictions, the Ministry has not established minimum requirements for the staff training and development to be provided by each centre. The audit also found that funding inequities have contributed to comparatively low salaries in some centres, high turnover, and difficulties in recruitment and retention.

The Auditor recommended that the Ministry assess, approve, and appropriately document that all child-care supervisors have the prerequisite ECE qualifications and work experience. Consideration should be given to the advisability of establishing minimum educational requirements and/or work experience for any other caregiver staff without ECE or equivalent qualifications. He also recommended the development of guidance for the ongoing professional development of child-care centre staff.²⁶

Committee Hearings

In December 2005, regional offices were directed to review centre files to ensure that appropriate documentation about ECE qualifications and child care centre supervisors' experience was up to date and on file.

The Expert Panel on Quality and Human Resources is focused on the relationship between qualified staff, the delivery of quality programs and better outcomes for children. It is examining key issues such as staff qualifications, professional development standards, recruitment and retention, compensation, and training. A report is expected in the fall of 2006.

Work continues on the creation of a college of early childhood educators. This new body will be responsible for setting qualifications and standards for ECE professionals, and establishing requirements for professional development.²⁷ The Ministry has completed an initial round of consultations and is developing the college's primary mandate. There is a commitment to having a college (or part of it) in place during the government's current mandate.²⁸

Supplementary Information

The members of the Expert Panel on Quality and Human Resources represent a variety of related backgrounds, including child care, school boards (English and French), academia, human resources, and children's services.²⁹

The Committee has also learned that the Ministry anticipates receiving the Expert Panel's report in late December 2006 or January 2007.³⁰

4.4 Licensing and Inspections

All centres and private-home child-care agencies caring for more than five children under the age of 10 must be licensed under the *Day Nurseries Act*. Licences are issued before operations begin and on an annual basis in the following years. A formal inspection is conducted before a licence is issued or renewed and involves a site visit and the completion of a checklist. A review of the licensing process and completed checklists found that the existing process did not effectively assess the quality of services provided.

The Auditor recommended that the Ministry ensure that the timing of annual inspections is less predictable. The nature and extent of the work conducted during annual inspections should be sufficient to assess the quality of services, and adequately documented. He also recommended ensuring that annual inspections are conducted by qualified staff possessing either a formal ECE degree or diploma or equivalent qualifications and experience.³¹

Committee Hearings

The Ministry is updating the licensing checklist and manuals to reflect the most recent requirements for compliance and documentation. The new checklist will confirm, for instance, a staff list, the age groups of children with whom staff members work and the hours they spend with children. This will help verify that staff-child ratios are maintained. Updates are expected to be completed in the fall. Licensing inspectors or program advisers will be fully trained in the new requirements.

Under the *Day Nurseries Act*, Ministry staff are responsible for inspecting facilities to enforce licensing requirements. (Licensing staff have basic qualifications in ECE or a social service diploma, as well as a sound knowledge of children's services, healthy child development, special needs, and resourcing.³²) To better support this goal, the Ministry established a licensing and compliance review working group. It provides a structured forum for regional program and compliance managers to plan for and manage the requirements of licensing and compliance functions. It also allows them to better share information and best practices, and identify training needs.

The Ministry is moving forward on an on-line licensing system that will be maintained in real time. A test had just been completed at the time of the hearings. When fully operational, the system will improve monitoring and give program

advisers immediate access to the most recent information when they are on-site at a facility, as well as better and more consistent documentation.³³

Supplementary Information

Following the hearings, the Committee was advised that since 2000 the Ministry had issued notices of direction for emergency closures and notices of intention to revoke or refuse to renew a licence to 14 child care centres.³⁴

Committee Recommendations

The Committee recommends that:

2. The Ministry of Children and Youth Services report to the Committee on how the Expert Panel on an Early Learning Framework responds to the Auditor's recommendations with respect to a child-care curriculum framework, and the need for more detailed and helpful guidance to assist child care staff in providing developmental learning opportunities, and what the Ministry plans to do in response.

3. The Ministry of Children and Youth Services report to the Committee on what the Expert Panel on Quality and Human Resources says in its report about the qualifications and work experience of early childhood education (ECE) supervisors, minimum educational qualifications for caregiver staff without ECE or equivalent qualifications, on-going professional development, and ECE wages, and what the Ministry plans to do in response.

The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to recommendations 2 and 3 by March 1, 2007.

4. The Ministry of Children and Youth Services provide the Committee with an update on the creation of a college of early childhood educators and its development of a mandate for that body.

4.5 Serious Occurrences

All licensed operators must report serious occurrences to the Ministry within 24 hours. A written follow-up must be sent to and reviewed by the Ministry within seven working days. A review of files at some regional offices found that one-third of incidents were reported after the 24-hour deadline (on average seven days after) and almost half of the required follow-ups were submitted after the seven working days deadline (on average 88 days after).

The Auditor recommended that the Ministry ensure that all serious occurrences are reported within the required 24-hour deadline, and that follow-up reports are

received and reviewed and, where applicable, the correction to be taken is approved on a timely basis.

In its initial response, the Ministry reported that operators have the primary responsibility for initially reporting serious occurrences and providing follow-up reports. The Ministry will continue to work closely with them to meet policy requirements. The Ministry, in partnership with operators, is piloting an automated approach to serious-occurrence reporting that would provide accurate and timely data on the status of all serious occurrences.³⁵

Committee Hearings

Policies and procedures are in place to ensure that serious occurrences are reported and reviewed. Regional offices have been directed to improve compliance monitoring.³⁶

5. FUNDING

5.1 Fee Subsidy

Fee subsidies are provided for children whose parents are defined as being in need. An eligible parent may choose to place their child in any centre in their area with an available subsidized space. Eligibility is based on family composition, monthly income, budgetary needs, and liquid assets. CMSMs may exercise discretion in establishing maximum allowable limits for deductible expenditures affected by local conditions. Previous audits noted concerns with the exercise of discretion in determining these limits. While the Ministry had generally agreed with earlier findings and recommendations, and said it would take action to ensure greater consistency across the province, the current audit found significant differences that were not justified by local conditions. It also found that information regarding income and liquid assets was incorrectly assessed in some cases, resulting in higher than needed subsidies.

Since 2000, the Ministry has required regional offices to annually review 5% of eligibility files. The audit found that the required file reviews for the majority of CMSMs had not been conducted in the most recent two years.

The Auditor recommended that the Ministry ensure that any variance in allowable expenditure limits for applicants being assessed are reasonable and clearly attributable to local conditions. He also recommended conducting the required annual fee-subsidy-file reviews in accordance with the Ministry's policy to ensure that only eligible applicants are being subsidized and that the subsidy has been correctly calculated.³⁷

Committee Hearings

Municipalities manage the child care system and determine eligibility for fee subsidies. Eligibility is based on a needs test. The government is committed to changing this and moving to an income test. A model is being developed; a

number of options are being examined. The new test will have province-wide application and will provide greater fairness and standardization.

In accordance with Ministry policy, in December 2005 regional offices were directed to review a minimum of 5% of fee subsidy files.³⁸ At the time of the hearings, 119,000 families (with children aged zero to 12) were receiving a subsidy.³⁹

The Committee was reminded that the number of children supported by fee subsidies is largely determined by the resources available for fee subsidies. While Best Start is expanding the system to make access more available, the number of fee subsidies the system is able to support will be dependent on the income test model used.⁴⁰

Supplementary Information

In response to a request made during the hearings, the Committee was advised that the fee subsidy data currently available was not broken down by age groups. It is collected for the number of children and families served, and school-aged children and families served in recreation programs. Data elements had been revised and will now require reporting on fee subsidy usage by different age groups. In 2006/07, in addition to the total number of children and families receiving fee subsidy, the average monthly number of children receiving fee subsidy will be collected by infants, toddlers, preschoolers, junior and senior kindergartens, school-aged children, and school-aged children served in recreation programs.⁴¹

The Committee has also learned that as of June 2006, the Ministry had gathered data from five communities to help in the development of an income test model, the identification of key implications and the addressing of any issues. At the same time, the Ministry was assessing what if any impact the federal government's Universal Child Benefit would have on the model.⁴²

5.2 Waiting Lists

If a subsidized place is not available at assessment for the child of a parent eligible for a fee subsidy, the child may be placed on a waiting list. Some lists are maintained by and for individual centres. Others are maintained collectively by a CMSM. The audit found that there is no standard approach to maintaining lists and no list information is provided to regional offices. A review of list information at CMSMs indicated that many children are waiting for subsidized spaces. In one region, a CMSM had received funding to create new spaces but had no waiting list.

The Auditor recommended that the Ministry collect information on the number of children waiting for subsidized child-care spaces in each jurisdiction in order to more effectively assess service pressures and help it more fairly distribute both Ministry funding and the significant additional funding that was then expected from the federal government.⁴³

In its initial response, the Ministry reported that prior to 2004, the Ministry's allocation process was largely historically-based, with initial allocations determined by a variety of factors, including municipal willingness to cost-share, local capacity to support service expansion, and local waiting lists.

The Ministry advised that factors such as the number of low-income families, the child population, a low level of parental education, the number of families for whom English is a second language, population density, and the rate of population growth are more effective indicators than waiting lists. The Ministry indicated that it has allocated all new child-care funds on this basis since 2003/04.⁴⁴

Committee Hearings

Municipalities are responsible for planning the delivery of child care at the local level, including setting targets for services to be provided. Local managers are able to conduct a comprehensive analysis, which reflects local priorities and helps to ensure fairness in the system.⁴⁵

Ministry staff pointed out that there are two types of waits: one for a space and one for a subsidy. It is also possible for an individual to be on more than one list due to the lack of a unique identifier. (Ministry staff referred to this as a systems issue and not unique to child care.⁴⁶) There is enough variation in needs testing across municipalities that a standardized income test will be a significant first step to taking a different look at wait times.⁴⁷

The Ministry has to address the problem of wait-list management for all children's services. Some initial policy work has been completed, including consultations with municipalities.⁴⁸

5.3 Wage Subsidy

A wage-subsidy program to enhance caregiver wages and benefits was introduced in 1987.

5.3.1 Allocation of Funding

Grant funding has three components: direct operating grants (since 1987); wage enhancement grants (since 1991); and home provider enhancement grants (since 1992). Capped in 1993/94, grant distribution since has been based on funding allocated at that time. (Agencies receiving grants then continue to be funded; agencies unfunded then remain so.) The current audit noted that the wage-subsidy program continued to be inequitable as agencies that received funding in 1993/94 continued to receive the same amount of funding without any assessment of need. It also found that two of the three CMSMs visited did not receive and review the grant calculations that agencies are required to submit on an annual basis.

The Auditor recommended that the Ministry review the objectives and design of the wage-subsidy program so that funding allocations are based on assessed needs rather than historical allocations.⁴⁹

In its initial response, the Ministry reported that communications had been sent to CMSMs outlining the Ministry's monitoring expectations, including yearly calculations of wage-subsidy amounts by centre and reallocation as appropriate, and the maintenance of a list of wage-subsidy pressures. It was also revising the child-care service requirements.⁵⁰

5.3.2 Monitoring of Subsidy Funding

The 1999 audit expressed concerns regarding the monitoring of wage-subsidy funding. It reported that the Ministry indicated that CMSMs would be required to have service providers reconcile allocations against actual expenditures and obtain independent confirmation of the information provided. CMSMs would also be required to conduct random-sample reviews of the use of funds at least annually. The current audit found that this control process was not operating satisfactorily. A review of wage-subsidy files found several instances of non-compliance with the funding requirements.

The Auditor recommended that the Ministry implement adequate oversight procedures.⁵¹

In its initial response, the Ministry reported that communications had been sent to CMSMs regarding accountability expectations, including Special Purpose Reports from agencies, a list of the number of full-day-equivalent children by age group as part of the annual wage-subsidy recalculation, and systemic file reviews by the CMSM. Program requirements had been revised to highlight these expectations.⁵²

Committee Hearings

Revised wage subsidy guidelines have been provided to local system managers. The guidelines give direction on the distribution of wage subsidies and wage improvement funding. Regional offices have been notified of the importance of ensuring that wage subsidy funds are spent in accordance with program requirements. They are also undertaking a 5% review of wage subsidy files. Results will be fully analyzed to ensure compliance.⁵³

Both for-profit and not-for-profit centres are eligible for wage subsidy. Ministry policy indicates that if a centre closes and wage subsidy becomes available, it can be redistributed among both types of existing centres.⁵⁴

The Committee was told that the wage subsidy is meant to achieve a number of objectives: salary (subsidy and improvement), affordability, and assisting with some pay equity obligations. New funding is intended to provide more wage subsidy to support a broader range of workers, as well as the new workers expected with expansion.

The Expert Panel on Quality and Human Resources may be looking at ways to simplify the wage subsidy so that it is less complicated and its overall objectives are clearer.⁵⁵ (The average annual wage of an ECE worker was about \$23,000.⁵⁶)

Supplementary Information

The number of full-time equivalent staff receiving wage subsidy was 21,000, as of September 30, 2005. Members were alerted to the fact that the data was provided by CMSMs and DSSABs. The manner in which they collect data may be inconsistent.⁵⁷

Committee Recommendations

The Committee recommends that:

5. The Ministry of Children and Youth Services provide the Committee with a status report on its development of a province-wide income test model, and what if any impact the federal government's Universal Child Care Benefit will have on the model chosen.

6. The Ministry of Children and Youth Services report to the Committee on the progress it and municipalities are making in obtaining wait list information for both total spaces and subsidized spaces. The Ministry is also asked to report on how the introduction of a consistent, province-wide income test model will affect those efforts and the issue of availability versus eligibility.

7. The Ministry of Children and Youth Services report to the Committee on what if any recommendations the Expert Panel on Quality and Human Resources has made for simplifying the wage subsidy so that allocations are based on assessed needs rather than historical allocations and for implementing adequate oversight, particularly in light of new funding allocations.

5.4 Submission and Approval of Budgets

Each regional office receives an annual program expenditures allocation that is generally determined based on its previous years' expenditures. Regional offices enter into annual contracts with CMSMs based on each CMSM's budget submission package. CMSMs negotiate and enter into purchase-of-service agreements with centres. A review of these processes indicated that the Ministry did not have the information it needed to determine if the amounts approved and paid to CMSMs and then to agencies were based on need.

The Auditor recommended that the Ministry

- require that CMSMs report information that is sufficiently detailed and relevant to the Ministry's funding decisions;
- critically assess CMSMs' budget requests to ensure that approved funding amounts are commensurate with the value of the services to be provided by the delivery agencies; and
- review and approve budget requests on a more timely basis.⁵⁸

In its initial response, the Ministry reported that strategies will also be established to enhance the expertise of both municipal and Ministry staff to analyze and make more effective use of the data required in service planning and resource allocation.

Revised child-care service management requirements will be distributed to the Ministry's regional offices and to CMSMs beginning in the summer of 2005.

Consistent with the designation of CMSMs as delivery agents under the *Day Nurseries Act*, the Ministry believes that the combination of child-care service plan and the budget submission prepared by the CMSMs provides information at an appropriate level of detail for the Ministry to approve budgets at the system level.

The fee-subsidy system is very dynamic and the mix of children, fee-subsidy costs, and the location of fee subsidies can fluctuate significantly from quarter to quarter. This often requires that a CMSM adjust the planning targets that were initially established. This must be done within approved funding levels.

The Ministry established time frames within the government business cycle. These will be revised to better accommodate the government business cycle and the funding approval processes for CMSMs. All service contracts allow funding to continue beyond the contract dates and require service levels to be maintained until a new service contract has been signed.⁵⁹

5.5 Quarterly Reporting

CMSMs must submit quarterly year-to-date reports that include budgeted versus actual expenditures and service data. The first three are due 50 days after the end of a quarter. The fourth is due 65 days after year-end. CMSMs are required to explain and describe appropriate courses of action for all variances greater than 10% or \$10,000 for financial data and 5% for service data. About half of the reports reviewed were submitted past due dates. A number had variances of more than 10% or \$10,000 for financial data and 5% for service data. Explanations for the variances were missing or insufficiently detailed. A review of regional office files found that descriptions of actions to be taken were usually very general and did not provide adequate details.

The Auditor recommended that the Ministry ensure that CMSMs' quarterly reports are received and reviewed by the required due date. He also recommended ensuring all significant variances between what was budgeted and what was spent have been satisfactorily explained and any required corrective action identified.

The Ministry's initial response reported that regions have been directed to apply the existing sanctions policy where CMSMs are late in submitting documentation such as quarterly reports. The sanctions policy outlines an incremental process that regional offices will use to acquire overdue documentation from CMSMs.

The Ministry recognized the need for a more consistent use of existing tools for identifying, analyzing, and following up on variances in the quarterly reports prepared by regional offices. Therefore, for 2005/06, the Ministry's business practices package included a standardized electronic format requiring an analysis of the variance and creation of an action plan to address the variance. Budget training on the new package began in March 2005.⁶⁰

5.6 Annual Program Expenditure Reconciliation

CMSMs must prepare and submit an Annual Program Expenditure Reconciliation (APER), along with an audited financial statement, no later than four months after the end of a fiscal year. An APER should reconcile an approved budget with actual expenditures and identify program surpluses or deficits. Recovery of any surplus should begin no later than 12 months after the end of the calendar year in which it arose and be completed within 24 months. A review of a sample of APERS found that almost two-thirds were submitted past the due date. It also identified concerns similar to those found in 1999 related to the limited effectiveness of the process.

The Auditor recommended that the Ministry ensure that the audited financial statements accompanying the APERS are sufficiently detailed to permit the identification of specific child-care-related expenditures and the reconciliation of the financial statement to the APER-reported actual expenditures.

In its initial response, the Ministry reported that it would take the audit recommendation under consideration in reviewing the existing APER requirements to determine whether the APERS and audited financial statements are sufficiently detailed. Regional offices will continue to work with CMSMs to meet established deadlines as well as the requirements for independent verification of expenditures.⁶¹

Committee Hearings

An advisory group was set up to confirm that data required by the Ministry on child care was relevant. The review has been completed. Improved data requirements have been included in the budget package for 2006/07. Child care service management requirements are being updated across all program areas.

The Ministry's governance and accountability framework includes a transfer payment business cycle checklist. The 2006/07 budget package directs regions to use the checklist as a tracking tool to ensure overall better performance in providing child care services. Training continues to be provided to regional staff on transfer payment business process and accrual accounting.⁶²

6. MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM

Expenditure and service information is maintained in the Service Management Information System (SMIS). Regional staff enter information from CMSMs into

the SMIS on a quarterly basis. Regional directors must confirm to the corporate office that the information in the SMIS is complete and accurate. This information is in total-summary form only and does not reflect such factors as the age of children served, related service costs for age categories, or the number of centres receiving wage-subsidy funding.

The Auditor recommended that the Ministry ensure that the information captured in its SMIS for child-care services is sufficiently detailed to enable it to make informed funding decisions and to subsequently identify significant actual-to-budget variances.

In its initial response, the Ministry reported that the SMIS allows for year-to-year comparisons to identify trends and to support provincial and regional planning. SMIS does not support in-year management of funds, which primarily occurs at the regional level, based on quarterly reports and variance explanations submitted by the CMSM.

CMSMs use the Ontario Child Care Management System (OCCMS) to manage the system at the individual CMSM level. The OCCMS contains detailed information on fee subsidies, wage subsidies, and other elements. Upgrades occur on a regular basis.⁶³

Committee Hearings

The Ministry has taken several steps to ensure that management information systems provide sufficiently detailed, relevant and accurate information to allow informed funding decisions and to identify actual-to-budget variances. The OCCMS, which is managed by the Region of York, is being upgraded to a web-based approach so that information can be shared across municipalities, as well as with the Ministry. The initiative was expected to be in place by June 2006.⁶⁴

Committee Recommendation

The Committee recommends that:

8. The Ministry of Children and Youth Services provide the Committee with a status report on the upgrade of the OCCMS management information system.

The Committee requests that the Ministry provide the Committee Clerk with a written response to this recommendation within 30 days of the tabling of this report in the Legislature.

ENDNOTES

- ¹ Ontario, Office of the Provincial Auditor, *2005 Annual Report* (Toronto: The Office, 2005), pp. 82-83.
- ² *Ibid.*, pp. 7-8.
- ³ Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-80.
- ⁴ Office of the Auditor General, *2005 Annual Report*, pp. 81-82; and Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-71.
- ⁵ Ontario, Ministry of Children and Youth Services, "Federal, Provincial and Municipal Governments Working Together for Change," *Backgrounder*, 7 January 2004, last modified 1/11/2005. Internet site at <http://www.children.gov.on.ca/CS/en/newsRoom/backgrounders/040107.htm> accessed 16 October 2006.
- ⁶ Ontario, Ministry of Children and Youth Services, "Moving Forward: Governments of Canada and Ontario sign an agreement on Early Learning and Child Care," *News Releases*, 6 May 2005. Internet site at <http://www.children.gov.on.ca/CS/en/newsRoom/newsReleases/050506.htm> accessed 16 October 2006.
- ⁷ Canada, Dept. of Social Development, *Moving Forward on Early Learning and Child Care: Agreement-in-Principle Between the Government of Canada and the Government of Ontario* (Ottawa: The Dept., 6 May 2005), pp. 1 and 6. Internet site at http://www.sdc.gc.ca/en/cs/comm/sd/news/agreements_principle/PCO_Ontario_e.pdf accessed 16 October 2006.
- ⁸ Keith Leslie, "Tories Cancel Child-Care Accord," *London Free Press*, 25 February 2006, p. A5; and Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-73.
- ⁹ New funding through Best Start is not allocated in the same way as other child care funding. See Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-71.
- ¹⁰ Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P-71 – P-72; and Office of the Auditor General, *2005 Annual Report*, p. 85.
- ¹¹ Ontario, Ministry of Children and Youth Services, *Best Start: Ontario's Plan for Early Learning and Child Care* (Toronto: The Ministry, July 2005), p. 3. Internet site at <http://www.children.gov.on.ca/NR/CS/BestStart/ActionPlan.pdf> accessed 16 October 2006; and *idem*, "Best Start: Helping Young Children Get the Best Start in Life," last modified 20 July 2006. Internet site at <http://www.children.gov.on.ca/CS/en/programs/BestStart/default.htm> accessed 16 October 2006.
- ¹² Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-77.
- ¹³ *Ibid.*, pp. P-71 – P-72.
- ¹⁴ *Ibid.*, p. P-73; and e-mail from staff, Strategic Issues and Media Analysis, Communications and Marketing Branch, Ontario Ministry of Children and Youth Services, Toronto to Researcher, Standing Committee on Public Accounts, 8 September 2006.
- ¹⁵ Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P-76, P-77, P-81, and P-84.
- ¹⁶ *Ibid.*, p. P-76.
- ¹⁷ *Ibid.*, pp. P-78 – P-79.
- ¹⁸ *Ibid.*, p. P-86.
- ¹⁹ Ontario, Ministry of Children and Youth Services, "Three Communities to Showcase McGuinty Government's Best Start Plan," *News Releases*, 11 March 2005. Internet site at <http://www.mcms.children.gov.on.ca/CS/en/newsRoom/newsReleases/050311.htm> accessed 16 October 2006.
- ²⁰ Memorandum from Deputy Minister, Ontario Ministry of Children and Youth Services, Toronto to Clerk, Standing Committee on Public Accounts, 19 June 2006.
- ²¹ Office of the Auditor General, *2005 Annual Report*, p. 85.
- ²² *Ibid.*, pp. 85-86.
- ²³ Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-72.
- ²⁴ Memorandum from Deputy Minister to Clerk, 28 April 2006.

-
- ²⁵ E-mail from staff, Strategic Issues and Media Analysis, Communications and Marketing Branch, Ontario Ministry of Children and Youth Services to Researcher, Standing Committee on Public Accounts, 2 October 2006.
- ²⁶ Office of the Auditor General, *2005 Annual Report*, p. 87.
- ²⁷ Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-72.
- ²⁸ *Ibid.*, p. P-89.
- ²⁹ Memorandum from Deputy Minister to Clerk, 28 April 2006.
- ³⁰ E-mail from Strategic Issues and Media Analysis to Researcher, 2 October 2006.
- ³¹ Office of the Auditor General, *2005 Annual Report*, pp. 88-89.
- ³² Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-74.
- ³³ *Ibid.*, pp. P-72 and P-74.
- ³⁴ Memorandum to Clerk, Standing Committee on Public Accounts, from Deputy Minister, Ontario Ministry of Children and Youth Services, Toronto, 28 April 2006.
- ³⁵ Office of the Auditor General, *2005 Annual Report*, pp. 89-90.
- ³⁶ Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-72.
- ³⁷ Office of the Auditor General, *2005 Annual Report*, pp. 90-91.
- ³⁸ Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P-72 – P-73, P-78, and P-81.
- ³⁹ *Ibid.*, p. P-82.
- ⁴⁰ *Ibid.*, pp. P-77 – P-78.
- ⁴¹ Memorandum from Deputy Minister to Clerk, 28 April 2006.
- ⁴² Memorandum from Deputy Minister to Clerk, 19 June 2006.
- ⁴³ Office of the Auditor General, *2005 Annual Report*, pp. 91-92.
- ⁴⁴ Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-92.
- ⁴⁵ *Ibid.*, p. P-73.
- ⁴⁶ *Ibid.*, p. P-85.
- ⁴⁷ *Ibid.*, p. P-81.
- ⁴⁸ *Ibid.*, p. P-85.
- ⁴⁹ Office of the Auditor General, *2005 Annual Report*, pp. 92-93.
- ⁵⁰ *Ibid.*, p. 94.
- ⁵¹ *Ibid.*, p. 94.
- ⁵² *Ibid.*, p. 95.
- ⁵³ Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-73.
- ⁵⁴ *Ibid.*, p. P-76.
- ⁵⁵ *Ibid.*, p. P-87.
- ⁵⁶ *Ibid.*, p. P-89.
- ⁵⁷ Memorandum from Deputy Minister to Clerk, 19 June 2006.
- ⁵⁸ Office of the Auditor General, *2005 Annual Report*, pp. 95-96.
- ⁵⁹ *Ibid.*, p. 96.
- ⁶⁰ *Ibid.*, pp. 96-97.
- ⁶¹ *Ibid.*, pp. 97-98.
- ⁶² Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-73.
- ⁶³ Office of the Auditor General, *2005 Annual Report*, p. 98.
- ⁶⁴ Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P-73 and P-84.